

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

La Condition Juridique DES Fonctionnaires Internationaux

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 28 Novembre 1930, à 14 heures

PAR

Suzanne BASDEVANT

Lauréate de la Faculté de Droit de Paris

Président : M. GIDEL, Professeur.

Suffragants { MM. DE GEOUFFRE DE LAPRADELLE, Prof.
LE FUR, Professeur

LIBRAIRIE

DU

RECUEIL SIREY

SOCIÉTÉ ANONYME

22, Rue Soufflot, PARIS, 5^e

1930



Digitized by the Internet Archive
in 2026

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

La Condition Juridique

DES

Fonctionnaires Internationaux

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 28 Novembre 1930, à 14 heures

PAR

Suzanne BASDEVANT

Lauréate de la Faculté de Droit de Paris

Président : M. GIDEL, Professeur.

Suffragants { MM. DE GEOUFFRE DE LAPRADELLE, Prof.
LE FUR, Professeur.

LIBRAIRIE

DU

RECUEIL SIREY

SOCIÉTÉ ANONYME

22, Rue Soufflot, PARIS, 5^e

1930



UNIVERSITÉ DE PARIS

FACULTÉ DE DROIT

THÈSES DE DOCTORAT

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme
propres à leurs auteurs.**

AVANT-PROPOS

Les discussions récentes relatives à l'organisation du Secrétariat de la Société des Nations, du Bureau International du Travail et du Greffe de la Cour permanente de Justice internationale ont attiré l'attention sur la constitution des organismes internationaux et sur la situation de leur personnel. Ces problèmes ont été agités avec un grand intérêt, une grande passion : la haute direction du Secrétariat, la durée des contrats des fonctionnaires, leur droit à des pensions de retraite ont paru aux délégués, au public et aux journalistes réunis en septembre 1930 à Genève, autant de questions dont l'importance dépassait les limites respectables, mais étroites de la technique de l'organisation administrative. On s'est rendu compte que les solutions qu'il importait de donner étaient commandées par des idées d'un caractère général, par des notions liées non seulement à l'existence de l'administration de la S. D. N. mais issues de la conception même d'administration internationale. Sans doute le caractère propre de la Société, la nature des fins qu'elle poursuit impriment à toutes ces questions une allure particulière et leur donnent une importance spéciale, mais les problèmes qui trouvent à Genève un vaste domaine et dans les débats oratoires à l'Assemblée ou à la quatrième Commission une expression retentissante, se posent également dans bien d'autres points du globe avec moins d'éclat, mais parfois autant d'intensité.

Les administrations internationales sont nombreuses, elles emploient un personnel dont souvent on soupçonne à peine l'existence et dont la condition juridique semble située dans une de ces régions fron-

tières du droit international et du droit administratif où l'obscurité règne. Les travaux de Genève ont depuis dix ans presque chaque année mis en lumière la situation des agents administratifs de la Société des Nations. Lors de la dernière Assemblée le problème a eu les honneurs du grand jour et de la publicité. Il est comme tel fort intéressant, mais il prend un caractère tout particulier lorsqu'il est placé dans son cadre. Toutes les questions que l'on a examinées se posent parce que le Secrétariat de la S. D. N., le B. I. T., le Greffe de la C. P. J. I. sont des administrations internationales spécialement intéressantes et importantes sans doute, mais, en somme, des espèces d'un genre plus étendu. C'est tout ce genre qui a fait l'objet de nos investigations. Nous avons cherché dans la situation des individus attachés à ces organismes les caractères particuliers qui en font une catégorie juridique très spéciale. Bien entendu nous avons retrouvé en cours de route les problèmes qui se posaient à Genève et si parfois ils nous sont apparus tout à fait spéciaux et en connexion avec les tendances profondes et originales de cette organisation interétatique nouvelle, bien souvent ils n'ont été qu'une expression particulière, plus accentuée peut-être, de questions communes au personnel de tous ces organismes.

Nos recherches ont été rendues possibles ou grandement facilitées par l'obligeance de beaucoup de ces « fonctionnaires internationaux » qui ont eu l'amabilité de nous aider à réunir notre documentation et de nous fournir de précieux renseignements, fruits de leur pratique de l'administration internationale.

Nous tenons à exprimer notre reconnaissance toute particulière à MM. L. S. ROWE, directeur général de l'Union Panaméricaine ; BUERO, conseiller juridique du Secrétariat de la S. D. N. ; GIRAUD et NISOT, du Secrétariat de la Société des Nations ; MORELLET et J. SECRÉTAN, du Bureau International du Travail ; HAMMARSKJÖLD, greffier de la Cour permanente de Justice Internationale ; CHARGUÉRAUD-HARTMANN, secrétaire général adjoint de la Commission

Centrale pour la Navigation du Rhin ; REY, secrétaire général de la Commission Européenne du Danube ; WESENDART, secrétaire général de la Commission Internationale de l'Elbe ; ABT, directeur de l'Office International d'Hygiène publique ; LOUIS-DOP, vice-président de l'Institut International d'Agriculture ; René DAVID, secrétaire général adjoint de l'Institut International pour l'Unification du Droit privé ; FITZGERALD, ancien juge au Tribunal mixte de Tanger ; LÉON NOËL, adjoint au Haut-Commissaire de la République Française dans les Provinces du Rhin ; PILOTTI, délégué à l'Institut International de Coopération intellectuelle ; Jacques LYON, conseiller juridique de la Délégation Française à la Commission des Réparations ; MAHAÏM, professeur à l'Université de Liège ; NEUMEYER, professeur à l'Université de Munich, à MM. les Directeurs du Bureau de l'Union Postale universelle, de l'Institut International de Coopération intellectuelle, de l'Institut International du Froid, des Bureaux internationaux réunis de la Propriété Industrielle, Littéraire et Artistique.

La Condition Juridique

DES

Fonctionnaires Internationaux

INTRODUCTION

La fréquence croissante des rapports entre Etats apparaît comme une des caractéristiques de la vie internationale moderne, mais les modes de réalisation de ces contacts interétatiques se présentent sous des aspects extrêmement divers : les délégués de deux ou plusieurs Etats peuvent se rencontrer pour conclure un accord destiné à déterminer certaines obligations à la charge ou au profit des Etats contractants, le congrès, la conférence des plénipotentiaires constitue bien un organisme international manifestant un rapport entre les Etats mais c'est là une formation essentiellement temporaire : elle dure le temps nécessaire à l'élaboration d'un texte, c'est-à-dire plus ou moins longtemps, son existence, en tous cas, est strictement limitée à la préparation d'un instrument diplomatique. A côté de ces rapports internationaux d'un caractère temporaire, d'autres présentent une certaine permanence, une certaine continuité : il ne s'agit plus de conclure un traité, eût-il l'ampleur de celui de Versailles, il s'agit de réaliser au moyen de l'*action concertée* des Etats une certaine fin, intéressant à la fois tous les Etats. Le résultat de l'action interétatique ne consistera plus en des avantages pour certains contractants, des obligations pour d'autres, il y aura pour tous les intéressés

des obligations, égales, équivalentes ou analogues, pour tous également des avantages symétriques. Il n'y aura pas lutte, antagonisme entre les Etats mais au contraire, concours, action parallèle et simultanée. Le but poursuivi n'est pas dans l'Etat voisin, il est extérieur aux Etats considérés isolément.

Il est possible qu'une fin de cet ordre puisse se réaliser au moyen d'une organisation internationale temporaire, qui élabore un texte, déterminant quels seront les devoirs respectifs des intéressés et qui disparaisse ensuite ¹. Mais souvent le but visé par les Etats est vaste, presque infini, se renouvelant sans cesse : il s'agit de la protection des droits des auteurs sur leurs œuvres littéraires et artistiques, de la réunion et de l'étude des documents concernant toutes les questions agricoles, de l'organisation et de la réglementation de la navigation sur un fleuve déclaré international, d'empêcher ou de restreindre le recours à la guerre, d'améliorer le régime du travail. Pour arriver à épuiser une telle matière il ne suffit pas d'une seule réunion des représentants des Etats, il est nécessaire de prévoir des rapports d'une certaine continuité, des rapports réguliers et organisés. Il s'agit en somme de satisfaire des intérêts communs à tous les Etats, d'organiser, pourrait-on dire, un *service public interétatique*.

Les intérêts considérés comme communs ont d'abord été très limités, le plus souvent de caractère scientifique ou strictement économique. Puis cette conception s'est élargie, diversifiée allant jusqu'à comprendre les intérêts politiques touchant à la vie même des Etats.

Pour la satisfaction de ces intérêts internationaux sinon tous permanents du moins assez durables, il faut que pour chacun

1. Ainsi une conférence internationale s'est réunie à Berne en 1906 pour élaborer une convention sur l'interdiction du travail de nuit des femmes employées dans l'industrie (26 septembre 1906). C'était là, pour réaliser une fin intéressant tous les Etats, une organisation internationale temporaire.

d'eux un certain contact soit établi entre les Etats, que des rapports existent aussi longtemps que le besoin à satisfaire, qu'une organisation internationale soit créée d'une façon permanente par opposition à l'organisation internationale exceptionnelle que constitue une conférence chargée de la rédaction d'un traité.

Deux idées président à la création de tout organisme international de cet ordre : tout d'abord il s'agit d'un système interétatique, les Etats seuls ont un pouvoir de décision, leurs volontés se manifesteront donc par l'organe de leurs représentants. Les mesures à prendre seront élaborées par l'ensemble de ces représentants dans des conditions absolument analogues, en principe, à celles dans lesquelles est passé un traité isolé. Les agents des Etats reçoivent des instructions de leurs gouvernements et les décisions doivent être prises, sauf stipulation conventionnelle expresse, à l'unanimité. Les Etats qui cherchent ainsi à poursuivre en commun un même but prévoient donc nécessairement la réunion de conférences diplomatiques, composées de leurs représentants, destinées à exprimer la volonté de l'ensemble de ces Etats. Si le contenu des délibérations ainsi énoncées diffère de celui des actes diplomatiques : traités de paix, de commerce, en ce qu'il n'implique pas un antagonisme mais au contraire un concours des participants, extérieurement, organiquement elles sont prises dans des conditions identiques par des représentants des Etats, agissant suivant des instructions reçues et dont les décisions ne peuvent, en règle générale, être valables qu'avec l'adhésion de tous.

Mais, d'autre part, il s'agit de satisfaire un besoin permanent ou du moins prolongé, besoin qui ne se rattache à aucun Etat déterminé et les intéresse tous : en face ou plutôt à côté de la représentation des Etats, pour mettre en œuvre la volonté collective, existent des organes qui ne se rattachent à aucun Etat et ne dépendent médiatement ou immédiatement que de l'ensemble des représentants des Etats agissant *en* qualité. Ces organes sont

destinés à agir dans l'intérêt de tous les Etats, les individus qui les composent remplissent des fonctions d'intérêt international ce sont des *fonctionnaires internationaux*.

Ils sont fonctionnaires, c'est-à-dire que leur activité professionnelle est dirigée vers un intérêt public, qu'ils sont soumis pour ce motif à certaines règles, placés sous un régime juridique particulier, comportant des obligations et des avantages déterminés précisément à cause du but poursuivi et trouvant leur raison d'être dans l'intérêt général de la fin à laquelle ils travaillent. Mais cette fin est indépendante du cadre étatique : ces fonctionnaires ne sont pas les serviteurs de la chose publique d'un pays déterminé mais ils se consacrent à un but d'intérêt international, ils échappent à l'emprise, au pouvoir de commandement d'un Etat pris isolément. Ils sont en rapport avec l'ensemble des Etats, leur situation juridique n'est pas de droit interne, elle n'a pas de place dans le cadre étatique, elle doit être comprise dans le droit international¹.

Situation paradoxale si l'idée de puissance publique est considérée comme essentielle pour expliquer la situation du fonctionnaire, en tous cas situation singulièrement particulière si l'on songe à ce lien créé entre un individu et plusieurs Etats dans l'intérêt public de cette collectivité. Si le fait de remplir des fonctions publiques le rapproche du fonctionnaire d'Etat il est aisément concevable que celui de n'agir dans l'intérêt d'aucun Etat considéré isolément doit imprimer à sa situation des caractères extrêmement particuliers : il doit être pour ainsi dire *dénationalisé*, échapper en tant qu'il remplit ses fonctions à toute autorité territoriale quelle qu'elle soit.

Ceci fait apparaître la différence considérable qui se manifeste entre ces organes composés d'agents internationaux et les organes composés de représentants des Etats intéressés bien qu'ils existent

1. Cf. *infra*, chap. II.

les uns et les autres en vue de satisfaire un même intérêt commun à plusieurs Etats, ces derniers étant de même nature que les organes internationaux accidentels, temporaires que sont les congrès, les conférences diplomatiques¹. Il semble donc très contestable d'opposer comme le fait M. Anzilotti² la réunion d'organes de divers Etats dont la déclaration de volonté juridiquement pertinente est multiple n'étant que la juxtaposition des déclarations de volonté des membres individuels, à l'organe collectif dont la déclaration de volonté juridiquement pertinente est une tandis que sont irrelevantes les déclarations de volonté des membres individuels qui ont concouru à former cette déclaration unique, et de ne voir qu'une simple différence dans les procédés de désignation des organes collectifs selon qu'ils sont nommés par les Etats considérés individuellement ou par un organe collectif déjà créé.

Selon M. Anzilotti, et ce point est incontestable, la constitution d'organes collectifs³ a toujours sa base et sa discipline dans des accords internationaux. Mais, ajoute-t-il, elle requiert généralement le développement d'activités étatiques plus ou moins liées à des normes de droit interne. Examinant ensuite les procédés mis en œuvre par le droit international pour la constitution d'organes collectifs il cite tout d'abord le procédé de désignation des membres du corps par les Etats individuels soit en nombre égal (Conseil, Assemblée de la S. D. N.), soit en nombre inégal (Commission de l'Elbe, de l'Oder), puis la désignation de l'organe ou de tel ou tel de ses membres par l'accord des Etats intéressés (Président des Tribunaux arbitraux mixtes, art. 304, al. 1, du Traité de Versailles,

1. Cf. en ce sens : KAZANSKY, *Théorie de l'Administration internationale*. Rev. gén. Dr. Int. Publ., 1902, p. 353.

2. *Cours de Droit international*, t. I^{er}, p. 283 et s., Ed. fr.

3. Nous préférierions l'expression plus vague « d'organismes internationaux » qui ne préjuge pas de la question de constitution.

Secrétaire général de la Société des Nations), ou par un organe existant qui a reçu compétence à cet effet ou enfin par un Etat qui est chargé de l'institution de l'organe.

Cette matière de présenter les divers éléments de l'organisation internationale a le défaut, nous semble-t-il, de ne pas faire ressortir la distinction capitale entre les représentants des Etats et les agents qui ne dépendent d'aucun Etat déterminé et sont au service du groupement interétatique considéré¹. Sans doute à raison de la continuité, de la permanence du but poursuivi l'organe constitué par les représentants des Etats peut avoir des caractères propres, le différenciant d'une conférence diplomatique, notamment présenter une certaine périodicité dans ses réunions mais il ne comporte pas de différence de *nature*. Dire avec M. Anzilotti que ce qui l'en distingue c'est que « la déclaration de volonté juridiquement pertinente est la délibération du corps comme tel » ne suffit pas à lui imprimer un caractère propre. Ce qui importe dans l'émission de la déclaration de volonté ce n'est pas le corps comme tel mais les *représentants des Etats* qui le constituent, personnages qui ne sont que des porte-parole de leurs gouvernements, reçoivent des instructions et ne peuvent faire plus ou autre chose que des représentants dans une conférence diplomatique. L'existence constatée par M. Anzilotti de délibérations du corps comme tel, de résolutions du Conseil de la S. D. N. ou de décisions de la Commission Internationale du Danube, s'explique tout d'abord par l'unité du but poursuivi et d'autre part par le fait de l'existence durable, permanente de ces groupements de représentants qui a pour conséquence de les faire prendre en tant que

1. Nous verrons *infra* p. 44 que la notion d'agent public international peut être considérée comme plus large que celle de fonctionnaire international car elle englobe la situation d'individus qui agissent dans l'intérêt de la collectivité des nations, sans être dans la condition particulière de fonctionnaire avec tout ce que celle-ci implique d'obligations et d'avantages.

tels, non en considérant les individus qui les constituent. Cependant au point de vue organique ces circonstances particulières ne modifient en rien la structure de ces corps : la différence signalée par M. Anzilotti se réduit à une continuité, une permanence variant avec le but poursuivi. L'idée d'organe collectif telle qu'il la présente ne paraît répondre à rien en droit positif.

Au surplus la distinction fondamentale entre les représentants des Etats et les agents internationaux se manifeste nécessairement, M. Anzilotti est amené fatalement à rapprocher ce qu'il appelle les organes collectifs nommés par les Etats, de la simple réunion d'organes divers, de la conférence internationale, puis, dès qu'il abandonne le procédé de nomination par les Etats, M. Anzilotti prend en considération les normes qui doivent régler le rapport d'engagement des membres de l'organe collectif et être déterminées par un accord exprès ou tacite, direct ou indirect des Etats qui ont constitué l'organe. Ceci marque bien qu'il y a entre la situation de ces deux catégories d'individus une différence capitale.

Elle se révèle, nous semble-t-il, à un triple point de vue, tout d'abord quant aux intérêts à représenter : intérêts nationaux pour les délégués des Etats, intérêts internationaux pour les agents et fonctionnaires internationaux, puis quant à la nature des communautés représentées : d'une part l'Etat avec tous ses éléments constitutifs : territoire, population, puissance établie ; d'autre part la communauté internationale, enfin quant au droit applicable : l'envoyé est soumis au droit administratif interne, le fonctionnaire international est régi par des règles que l'on doit ranger dans le droit international¹.

Sans doute dans des cas particuliers, nous le verrons, le représentant d'un Etat peut avoir à remplir un rôle d'intérêt interna-

1. Cf. KURT POSEGA; *Die Vorrechte und Befreiungen der internationalen Funktionäre*, p. 12 et s.

tional, cumuler deux fonctions¹. Mais il ne perd pas pour cela sa qualité, son rôle et son action de représentant et il est nécessaire qu'une décision des autres représentants intervienne, prévue par l'accord antérieur des Etats intéressés pour que cette double qualité soit réunie sur la tête du même individu. Ceci prouve bien que les corps composés de représentants des Etats ont toujours le même caractère et s'opposent aux organismes composés d'individus travaillant dans un intérêt international et ne dépendant d'aucun Etat².

Ces fonctionnaires internationaux sont à l'heure actuelle fort nombreux et leur nombre s'accroît chaque fois que plusieurs Etats se décident à poursuivre en commun un but d'intérêt public. Vouloir décrire la matière de leur activité serait tenter d'indiquer l'objet et l'organisation de tous les organismes internationaux de l'Institut du Froid à la Société des Nations, de l'Union Panaméricaine à l'Office International du Vin. Nous entendons nous placer à un point de vue tout différent ; nous ne chercherons pas à faire une étude morphologique des divers organismes internationaux, ni même des administrations internationales proprement dites, c'est-à-dire de ces organismes en tant qu'ils comprennent des agents ne dépendant d'aucun Etat, nous examinerons seulement la situation juridique du fonctionnaire international, cette condition étrange d'un individu qui remplit des fonctions d'intérêt public, ne dépend d'aucun Etat, mais d'un ensemble d'Etats, échappe en somme à toute emprise, à toute sujétion territoriale, à l'ordre juridique étatique, en un mot.

1. C'est ainsi que le Comité permanent de l'Institut international d'Agriculture élit pour trois ans parmi ses membres un Président et un Vice-Président (art. 8 de la Convention du 7 juin 1905) qui jouent un rôle international, représentent l'Institut et ont la haute surveillance sur l'exécution des décisions du Comité permanent (art. 16 des Statuts) ; ce sont cependant en même temps des délégués.

2. Ceci sous la réserve de ce qui sera dit plus bas des fonctionnaires des Bureaux internationaux dépendants.

C'est guidé par l'idée fondamentale de la mission d'intérêt international que nous devrons tout d'abord établir une définition du fonctionnaire international. Puis, nous aurons à examiner les conséquences de l'indépendance à l'égard de tout Etat déterminé et de la consécration à l'intérêt public de plusieurs Etats considérés simultanément sur la nature juridique de sa condition, sur les obligations et les avantages qui y sont attachés.

Il conviendra alors d'envisager la manifestation la plus caractéristique du principe de l'indépendance à l'égard d'un souverain territorial, la concession des privilèges et immunités diplomatiques, l'assimilation faite ainsi du fonctionnaire international à l'envoyé d'un Etat étranger.

Enfin, conséquence tout à la fois de la condition de fonctionnaire et de cette situation extraterritoriale pour ainsi dire, il faudra indiquer comme se pose pour les fonctionnaires internationaux la question des voies de recours contre les décisions de leurs supérieurs et les solutions pratiques qui ont été apportées à ce problème.

Il ne restera plus qu'à marquer les tendances actuelles de la fonction publique internationale et le sens dans lequel il serait souhaitable de la voir s'orienter pour le plus grand progrès de la vie internationale.

CHAPITRE PREMIER

Définition du fonctionnaire international

Avant de tenter un examen d'ensemble de la condition juridique des fonctionnaires internationaux il convient de préciser quels sont les caractères qui permettent de les distinguer, de les reconnaître, bref d'en présenter une définition. En effet les relations internationales sont à la fois multiples et complexes. Les rapports entre Etats sont enchevêtrés, de la condition de fonctionnaire national, chef de bureau dans un ministère français ou italien à celle de fonctionnaire international, d'une façon indiscutable, chef de section au Secrétariat de la Société des Nations¹, les situations intermédiaires s'échelonnent pour lesquelles l'emprise étatique fait place peu à peu au régime international et dans lesquelles il convient d'opérer une discrimination. Il ne s'agit plus ici d'opposer ainsi que nous l'avons fait précédemment le fonctionnaire international au représentant de l'Etat dans une conférence diplomatique mais au fonctionnaire national et aussi aux personnes chargées d'agir dans un intérêt international, mais non en qualité de fonctionnaires.

1. L'Art. 1^{er} du Statut du personnel du Secrétariat porte : « Les fonctionnaires de la Société des Nations sont des fonctionnaires internationaux ».

On ne peut pour déterminer quels sont les fonctionnaires internationaux se borner à examiner la lettre des divers actes juridiques susceptibles d'en prévoir l'existence. Si l'expression de « fonctionnaires internationaux » se trouve dans des travaux doctrinaux relativement anciens¹, elle n'est employée que depuis peu d'une façon expresse dans des actes créateurs de droit² et ce caractère formel ne peut en conséquence être pris en considération comme élément de définition. C'est de l'examen intrinsèque de la situation des agents qui sont au service d'une communauté internationale plus ou moins étendue que l'on pourra tirer les signes de différenciation et les caractéristiques de cette catégorie juridique nouvelle.

La notion fondamentale autour de laquelle se groupent tous les caractères spécifiques du fonctionnaire international est la suivante : le fonctionnaire international exerce une activité ayant pour objet un intérêt public mais en dehors du cadre juridique étatique. Il agit pour l'intérêt d'une communauté qui n'est pas l'Etat mais un ensemble plus ou moins considérable d'Etats. C'est un individu qui en tant qu'il accomplit ses fonctions échappe à l'emprise d'un droit national, quel qu'il soit, pour être placé

1. Voir not. KAZANSKY, *Les Premiers Eléments de l'Organisation universelle* (*Revue de Droit international et de Législation comparée*, 1897, p. 238) et antérieurement : MOYNIER, *Les Bureaux internationaux*, 1892, p. 6.

2. Les décisions de la Commission des Réparations concernant son organisation mentionnent le « personnel interallié » (*Organisation et Règlements de la Commission des Réparations*, chapitre v). Le Statut du Secrétariat de la S. D. N. emploie l'expression de « fonctionnaire international », mais celle-ci ne se trouve pas dans les textes concernant l'organisation des bureaux internationaux dépendants et même indépendants ni dans ceux relatifs aux commissions fluviales internationales (Cf. not. l'art. 7 de l'*Acte de navigation de l'Elbe*, les art. 15 et s. du *règlement intérieur*). On peut noter que le Statut du personnel du B. I. T. de 1923 employait l'expression de « membre du personnel » tandis que les articles correspondants du Statut de 1928 emploient celle de « fonctionnaire ».

dans une situation juridique extrêmement particulière en rapport avec le but d'intérêt international qu'il est chargé de poursuivre.

Considéré de ce point de vue le fonctionnaire international est un *agent public international* : il agit dans l'intérêt d'une communauté d'Etats, mais sa situation présente en outre d'autres éléments particuliers qui tiennent à ce que son activité est consacrée principalement à l'action interétatique. Le fonctionnaire international collabore d'une façon essentielle et définitive au service public international, et de ce fait il se trouve soumis dans une mesure plus ou moins large à une réglementation spéciale, à un *status*¹. Le critère de la distinction entre la notion d'agent public international et celle de fonctionnaire international ne se trouve pas dans la nature des occupations qui leur sont dévolues mais dans le fait qu'elles ont pour résultat de placer celui-ci dans une situation juridique spéciale.

Il conviendra donc avant d'énumérer les diverses catégories de fonctionnaires internationaux de préciser quels sont les caractères spécifiques des agents publics internationaux pour limiter ensuite le cadre des fonctionnaires internationaux proprement dits.

I. — CARACTÈRES SPÉCIFIQUES DES FONCTIONNAIRES INTERNATIONAUX

Le fonctionnaire international exerce son activité dans un intérêt public, mais en dehors du cadre juridique de l'Etat, telle est l'idée maîtresse qui va nous permettre de déterminer les caractères spécifiques de cette catégorie particulière d'agents publics.

Tout d'abord étant chargé d'une mission *d'intérêt public international* il est nécessaire que les Etats se soient mis d'accord sur

1. Cf. JÈZE, *Les Principes généraux du droit administratif*, 1925, p. 44.

la création d'un poste de cette nature d'une façon expresse ou tacite. Le fonctionnaire international doit d'autre part agir dans l'intérêt de la communauté des Etats parties à l'accord et considérés chacun dans leur personnalité internationale, sans dépendre d'un seul de ces Etats considéré isolément.

Enfin le fonctionnaire international est un agent public international chargé de *fonctions* interétatiques, c'est-à-dire que son activité internationale doit être pour lui essentielle ou prédominante et entraîner un régime juridique particulier.

Il convient de reprendre ces divers éléments afin d'en déterminer la portée exacte et de tracer une ligne de démarcation aussi nette que possible entre la situation des fonctionnaires internationaux et celle d'autres agents publics qui échappent pour une part ou semblent échapper au cadre juridique de l'Etat. Bien entendu il est impossible de prétendre aboutir à des classifications absolument rigoureuses, les situations existantes sont infiniment complexes et variées, toutefois on peut dans une large mesure arriver à une définition du fonctionnaire international qui met en lumière les caractères essentiels de cette catégorie juridique nouvelle, caractères qui serviront de directives pour l'examen et la solution des divers problèmes qui se posent à leur sujet.

1° *Existence prévue par un accord entre Etats exprès ou tacite*

Le fonctionnaire international exerce son activité dans un but interétatique. Il n'est pas chargé d'assurer la marche d'un service public dans un Etat déterminé, ni de satisfaire les intérêts d'individus appartenant à plusieurs nationalités et envisagés comme personnes privées, il est chargé de collaborer à un service public international, de dire le droit dans des différends intéressant des personnes du droit des gens, d'assurer la navigabilité d'un fleuve international, de permettre l'action commune des Etats

dans les domaines les plus variés. L'existence même d'un fonctionnaire international suppose donc, et ceci est aisé à concevoir, *un accord interétatique*. Il est nécessaire que les Etats s'entendent pour décider la création d'organismes plus ou moins permanents qui, en principe, ne dépendront d'aucun d'eux pris isolément et ne seront soumis qu'à l'ensemble de leurs représentants. L'accord des Etats organisant ainsi un début d'administration commune a, pour nous, une double signification : en participant à l'institution de fonctionnaires internationaux chaque Etat admet la légitimité de leur action sur laquelle il n'a pas d'influence directe et leur reconnaît l'indépendance nécessaire vis-à-vis de sa propre organisation interne, d'autre part, il admet en principe pour ses ressortissants la possibilité de remplir ces fonctions internationales dans les conditions fixées par l'accord interétatique ou par les actes qui en dérivent. Une convention internationale doit donc nécessairement intervenir lors de la création d'un poste de fonctionnaire international. Elle existe expressément pour prévoir l'existence du Chef de service international, du Secrétaire Général ou du Directeur¹. Par contre un accord international formel n'est pas nécessaire pour la création de chacun des postes subordonnés, il intervient parfois², souvent aussi l'accord des Etats attribue compétence en cette matière d'une façon expresse ou tacite au chef de service³. Il n'en reste pas moins que l'existence d'un

1. Voir par ex. art. 7, Convention de Paris, 20 mai 1875, Directeur du Bureau International des Poids et Mesures ; art. 6, Pacte de la S. D. N., Secrétaire général de la S. D. N. ; art. 394, Traité de Versailles, Directeur du B. I. T. ; art. 7, Acte de Navigation de l'Elbe, 22 février 1922, Secrétaire général.

2. Ainsi l'art. 7 de la Convention de 1875 précitée mentionne le directeur, deux adjoints et les employés nécessaires.

3. Pour le B. I. T. le Traité de Versailles se contente de poser que le personnel sera choisi par le Directeur (art. 395). Ainsi la Convention internationale ne fait qu'indiquer le principe de l'existence du personnel international. Le contrôle des Etats s'exercera lors de la discussion du budget de l'organisme international

fonctionnaire international, de cet individu nouvellement apparu dans le cadre du droit international échappant par essence dans l'exercice de ses fonctions à l'emprise d'un Etat quel qu'il soit, est conditionnée par l'accord exprès ou tacite des Etats dans l'intérêt commun desquels il exercera son activité.

Mais il ne peut être question de fonctionnaire international qu'autant qu'une administration commune est créée par un accord entre Etats jouissant de tous les attributs de la souveraineté que leur reconnaît le droit des gens. Ainsi ne peuvent entrer dans ce cadre les agents publics d'un Etat fédéral dont l'existence est prévue par un acte de caractère interne. Il en est de même de ceux composant les organes communs d'une union réelle, celle-ci apparaissant au point de vue extérieur, comme une souveraineté simple, ils ne peuvent être traités comme des agents internationaux. Par contre, l'existence de fonctionnaires internationaux est concevable dans le cadre d'une confédération d'Etats, les accords passés entre les membres pour constituer des éléments d'administration commune présentent incontestablement le caractère de conventions internationales.

D'autre part, nous estimons que ne peuvent être considérés comme fonctionnaires internationaux les agents d'une association internationale¹, alors même qu'elle compterait des Etats parmi

et trouvera une manifestation effective dans la mise en jeu de la responsabilité de l'organe directeur. Les États intéressés se mettent tacitement d'accord pour la création de tous les postes de fonctionnaires internationaux.

1. Par exemple l'Association internationale pour la protection des travailleurs, l'Institut colonial international, le Congrès international des Chambres de Commerce, etc.

La distinction entre les Unions conclues pour effectuer des services de caractère international et les Associations, institutions de caractère privé, est marquée avec beaucoup de netteté par MORENO, *La Teoria de la Administracion internacional*. Cf. le rapport de DAVID JAYNE HILL, *cit.*, p. 421.

ses membres. Un groupement de cet ordre revêt nécessairement le caractère d'une organisation qui n'appartient pas au domaine du droit international public, puisque certains de ses participants ne sont pas des personnes du droit des gens. Ainsi des organismes internationaux poursuivant des fins scientifiques comme l'Union Géodésique, l'Institut International du Froid ont été précédés par des associations internationales de caractère mi-officiel mi-privé, dont la création ainsi que la constitution des organes permanents ne tiraient pas leur origine d'un acte international. Les personnes occupées aux besognes administratives nécessitées par des groupements de cet ordre ne sont pas des fonctionnaires internationaux. Mais dès l'instant où à l'accord entre des organismes privés se substitue une convention entre Etats le problème change entièrement d'aspect, on passe du terrain du droit privé à celui du droit des gens, les agents chargés des fonctions administratives deviennent des fonctionnaires internationaux, ils échappent sous ce rapport au droit privé pour ne plus être soumis qu'aux dispositions édictées par les Etats intéressés ou aux règles posées en conformité avec ces dispositions par les organes compétents. Ce qui importe essentiellement c'est que l'acte prévoyant l'existence des agents en question soit un acte international, il est possible de stipuler dans celui-ci que les Etats pourront désormais au lieu de nommer des représentants officiels faire représenter leurs pays respectifs par des membres d'organisations nationales techniquement compétents. Les Etats sont toujours maîtres de fixer à leur gré le procédé du choix de leurs représentants, ceci ne modifie en rien le caractère international de l'acte de constitution¹.

1. C'est ainsi, par exemple, que l'Institut International du Froid a succédé à l'Association Internationale du Froid, organisation de caractère mi-officiel, mi-privé, créée en 1908, comprenant des Etats et des organismes nationaux représentant les intérêts attachés à la question du froid. A la suite du manifeste des 93 et pour

Il faut noter enfin la nature particulière de la règle posée par un accord international qui organise une nouvelle fonction publique internationale : en décidant la création d'une administration permanente intéressant plusieurs Etats on n'établit pas d'obligations d'Etat à Etat, on pose une norme présentant un caractère objectif et ayant une valeur supérieure à celle d'une règle contractuelle, puisqu'elle est susceptible de s'imposer non seulement aux Etats participants mais aussi aux individus nationaux de ceux-ci et même aux individus nationaux d'un Etat tiers, qui, s'ils acceptent une fonction internationale, se trouvent juridiquement tenus d'observer la norme contenue dans l'accord international concernant l'institution de l'organisme tout entier et de leur fonction en particulier.

2° *Le fonctionnaire international doit agir dans l'intérêt de la communauté des Etats parties à l'accord et considérés chacun dans la personnalité internationale.*

Nous avons dit que le fonctionnaire international exerce une activité dans l'intérêt public en dehors du cadre étatique. Il

éliminer du groupement l'Allemagne et ses alliés, le Ministre des Affaires Étrangères de France prit l'initiative de la réunion d'une *Conférence internationale* qui se réunit à Paris, le 15 décembre 1919, en vue de transformer ce groupement privé en organisme public. La constitution fut définitivement fixée par la convention du 21 juin 1920 qui a été signée par des États, dominions et colonies. Il est prévu (art. 4) que les États auront la faculté de désigner des membres d'une organisation nationale représentant tous les éléments intéressés au problème du froid pour représenter leurs pays respectifs. Aussi la conférence des délégués comprend non seulement des représentants d'État mais encore des personnes privées, ceci notamment pour les États-Unis et en partie pour l'Allemagne. La possibilité de la participation de personnes et de groupements privés se justifie ici par le caractère scientifique, technique et économique du but poursuivi. Il n'en reste pas moins que la création de l'organisme et notamment l'établissement d'une administration commune, résulte d'un accord international.

convient de préciser cette idée en déterminant ce qu'il faut entendre par *intérêt public international*. La question se pose à propos d'un certain nombre d'agents pour lesquels la première condition que nous avons établie est remplie. Leur existence est prévue par un acte international. L'examen de ces diverses situations particulières nous permettra de préciser la notion d'intérêt public international.

La difficulté n'existe pas lorsque l'agent en question exerce sous le contrôle des représentants des Etats une activité qui ne concerne pas une portion déterminée de territoire ou qui, même dans ce cas, correspond à des intérêts interétatiques. Mais l'intérêt public international n'apparaît plus lorsque la mission des fonctionnaires considérés est le fonctionnement des services publics intéressant uniquement les *habitants* d'un territoire déterminé sans que les Etats puissent comme tels justifier, à ce point de vue, sur le territoire de la nécessité d'une action commune. Ainsi on admet sans contestation que les fonctionnaires de l'Institut International d'Agriculture soient des fonctionnaires internationaux : en effet, aux termes mêmes de la Convention de Rome du 7 juin 1905 (art. 25), l'Institut doit, bornant son action dans le domaine international, réunir tous les renseignements statistiques, techniques ou économiques concernant l'agriculture en général, les communiquer aux intéressés, préparer des projets de conventions internationales. Il est expressément prévu que les questions touchant les intérêts économiques, la législation et l'administration *d'un Etat particulier*, sont exclues de la compétence de l'Institut. Il est bien clair ici que la base territoriale d'action de l'Institut est le territoire de tous les Etats intéressés, sans qu'il puisse se limiter aux problèmes d'ordre agricole concernant un Etat déterminé.

D'autre part, les fonctionnaires d'une Commission fluviale internationale sont des fonctionnaires internationaux, bien que

leur activité ait à s'exercer sur une portion territoriale déterminée, car précisément un accord entre Etats a reconnu au réseau fluvial considéré le caractère international, c'est-à-dire qu'on a estimé que la liberté de navigation, l'entretien de la voie navigable, l'application des règlements de navigation intéressaient non seulement les Etats riverains chacun pour le tronçon du fleuve qui passe sur son territoire, mais que ceux-ci avaient le même intérêt pour l'ensemble du réseau fluvial et qu'il en était de même pour d'autres Etats non riverains, ceci à raison de la nature, du trajet et de l'importance propre de la voie d'eau considérée. Il apparaît ici clairement que les Etats membres de la Commission ont intérêt en tant qu'Etats au bon ordre de la navigation et que les fonctionnaires de la Commission exerçant leur activité dans cet intérêt interétatique peuvent être considérés comme des fonctionnaires internationaux. Il en est de même pour tous les fonctionnaires de la S. D. N. : ceux-ci agissent dans l'intérêt de la communauté des Etats composant la Ligue et pour le compte de ceux-ci considérés dans leur ensemble, et ceci alors même que leur action s'exerce sur un territoire déterminé comme c'est le cas pour le Haut-Commissaire à Dantzig ou la Commission de Gouvernement de la Sarre. En effet, ils sont bien chargés d'assurer pour le tout ou en partie le gouvernement d'une certaine étendue territoriale dans l'intérêt des habitants, mais ils constituent incontestablement des organismes internationaux.

Il est concevable en effet, qu'à raison de circonstances politiques particulières le *gouvernement* d'une portion de territoire puisse constituer une matière d'intérêt international, il peut en être de même de l'*administration* pour des motifs géographiques, ethnographiques ou économiques spéciaux (voie fluviale, mine, port), mais lorsque celle-ci ne concerne que les habitants du territoire lorsqu'ils en constituent la fin et l'objet, aucun intérêt interétatique n'est attaché à la manière dont sont entretenues

les routes ou dont est rendue la justice, l'intérêt public dont sont chargés les fonctionnaires nommés à cet effet est strictement limité au territoire considéré et quel que soit leur mode de nomination on ne peut y voir des fonctionnaires internationaux. C'est le cas des *fonctionnaires sarrois*.

Ils sont nommés et révoqués par la Commission de Gouvernement et soumis à un statut élaboré par elle. Leur existence est prévue dans un traité international (§ 19 du chap. II de l'annexe, section IV, partie III, Traité de Versailles), ils dépendent d'un organisme international. Cependant étant chargés de l'administration proprement dite du Bassin de la Sarre, ils n'ont à assurer que des services publics *sarrois* et ne peuvent être considérés, même s'ils ne sont pas habitants de la Sarre, que comme des fonctionnaires *sarrois*. Il n'existe pas en effet, de lien entre eux et l'ensemble des gouvernements composant la Société des Nations, ils ne sont liés qu'à l'égard de la Commission qui aux termes du Traité, a tous les pouvoirs de gouvernement appartenant antérieurement à l'Empire allemand, à la Prusse et à la Bavière. En fait ils n'agissent pas dans l'intérêt des Etats membres de la S. D. N., mais seulement en vue de l'exécution des services publics du territoire de la Sarre. Il y a, à notre sens une différence radicale entre la condition des membres, du Secrétaire Général, du Secrétaire Général adjoint de la Commission et celle des fonctionnaires *sarrois*, ceux-ci ne sont en rien chargés d'une mission d'intérêt international¹.

1. M. de Groote, commissaire du Reich pour le territoire de la Sarre, a avisé par télégramme du 10 mai 1920 M. Rault, président de la Commission, que le gouvernement allemand mettrait à la disposition de la Commission de gouvernement « les fonctionnaires d'Empire et les fonctionnaires d'Etat prussiens et bavarois ». Ceux-ci, travaillés par une propagande hostile au traité, ont refusé de se plier au Statut qui leur était imposé et se sont mis en grève le 4 août 1920. Cependant la

Pour des motifs analogues, il serait possible de contester le caractère de fonctionnaires internationaux aux *fonctionnaires des concessions internationales* en Chine. Nommés par un *Municipal Council*¹ dont les membres sont élus par le *General Meeting*, assemblée constituée par tous les étrangers remplissant certaines conditions et comprenant trois Chinois à Shanghai d'après la décision du 14 avril 1926, ils sont sous l'autorité non pas des Etats mais des individus résidant sur la concession et organisés ainsi que nous venons de le rappeler². Ils agissent dans l'intérêt des habitants de la concession et non des Etats considérés comme tels auxquels ressortissent ces individus. Les traités qui créent

Commission a tenu bon, les fonctionnaires ont repris leur travail et lui ont prêté serment.

L'ordonnance du 29 juillet 1920 stipule qu'exception faite des employés de l'administration centrale, les fonctionnaires du gouvernement de la Sarre seront recrutés en première ligne parmi les Sarrois ou, à défaut de ceux-ci, parmi le personnel allemand étranger à la Sarre. M. Allot signale que sur 12.000 fonctionnaires, 73 sont d'une nationalité autre qu'allemande et il ajoute (*op. cit.*, p. 172) que cette présence se justifierait par les « nécessités d'une administration internationale ». Nous ne croyons pas qu'il faille ici prendre cette expression avec un sens technique : les fonctionnaires de la Sarre qu'ils soient sarrois, allemands ou qu'ils appartiennent à d'autres nationalités assurent des services publics sarrois, bien que sous un gouvernement international. Ils ne subissent en rien cette sorte de dénationalisation qui se révèle toujours plus ou moins pour les fonctionnaires internationaux. Dans le Bassin de la Sarre les fonctionnaires qui ont fait partie d'une administration allemande, prussienne ou bavaroise ne cessent pas, en acceptant de servir la Commission de gouvernement de faire partie de leur cadre d'origine.

1. Cette municipalité peut prendre des ordonnances de police, prélever des taxes municipales, entretenir une police.

2. Ce système existe à Shanghai depuis 1863 et à Amoy depuis 1902. D'après M. YOSHITOMI (*Les Zones Etrangères en Chine, Rev. Gén. Dr. Int. Publ.*, 1927, p. 228 et s.) la municipalité de la concession internationale est une *personne morale internationale*. Si l'on adopte ce point de vue il n'est pas douteux que ses fonctionnaires doivent être considérés comme fonctionnaires internationaux.

les concessions n'ont pas prévu ces fonctionnaires comme organes communs interétatiques. Cependant il n'est pas douteux que ces agents se trouvent dans une situation sensiblement différente de celle qu'occupent les fonctionnaires municipaux même dans les pays où la résidence confère des droits politiques. En effet, l'administration de la municipalité et par contre-coup les fonctionnaires se trouvent sous le contrôle du corps consulaire de la ville et du corps diplomatique de Pékin. Toutefois ils ne dépendent qu'indirectement, de façon lointaine, des représentants des Etats. Ils sont surtout les préposés des habitants et c'est seulement pour ceux-ci qu'ils agissent. Les intérêts dont ils sont chargés sont ceux de la concession et ce n'est que parce que les individus résidant dans la concession appartiennent à différentes nationalités qu'ils peuvent être considérés comme agissant dans l'intérêt des divers Etats. Les problèmes qui se posent à propos des fonctionnaires internationaux et que nous aurons à examiner (nomination, traitement, immunités, obligations tenant au caractère international de la fonction) n'existent pas ou se trouvent considérablement simplifiés du fait qu'il s'agit d'agents municipaux chargés d'une administration strictement territoriale et qui ne prend un caractère international qu'à raison de la diversité des nationalités des habitants de la Concession et de la situation particulière faite aux étrangers en Chine¹.

1. En ce qui concerne les tribunaux mixtes existant en Chine on sait qu'en 1911 le corps consulaire de Shanghai s'est arrogé le droit de nommer les juges chinois de la Cour mixte qui existait depuis 1869. Il est difficile de considérer que même à ce moment-là ces juges chinois aient présenté le caractère d'agents publics internationaux et à notre sens une telle nomination faite par les représentants des Puissances ne devrait pas suffire à leur imprimer ce caractère. Il s'agissait en effet pour eux de faire fonctionner un service public sur le territoire de leur propre pays. En dehors de la nomination ils devaient échapper au contrôle commun des Puissances.

Un accord du 27 septembre 1926 a remplacé la Cour mixte de la Concession internationale de Shanghai par la Cour provisoire de Shanghai, dont le président

Dire que le fonctionnaire international doit agir dans l'intérêt commun des Etats parties à l'accord qui a prévu son existence signifie, d'autre part, qu'il ne suffit pas qu'une convention inter-étatique crée un *organe unique* pour que les agents qui le constituent soient *ipso facto* des fonctionnaires internationaux¹. Il est nécessaire qu'ils agissent indivisément dans l'intérêt de tous ou d'au moins plusieurs Etats contractants, on ne doit pas pouvoir rattacher leur activité à l'intérêt de tel ou tel Etat particulier. C'est ainsi qu'on ne peut considérer comme fonctionnaires internationaux les membres des Cours d'Appel communes à plusieurs Etats de l'ancien Empire allemand : elles constituaient bien des organes communs mais elles ne statuaient pas comme organes inter-étatiques : par exemple, la Cour d'Appel de Hambourg jugeait dans une affaire venant du Tribunal de Brême comme juridiction de Brême, dans une affaire venant du Tribunal de Hambourg comme juridiction de Hambourg. Les magistrats composant cette Cour n'étaient pas des fonctionnaires internationaux car ils n'étaient pas chargés de l'exécution d'un service public intéressant communément et indivisément deux Etats. C'étaient des individus passant pour ainsi dire d'un cadre d'organisation étatique à un autre. Ils ne remplissaient pas une fonction internationale.

Une situation analogue existait pour certains agents des chemins de fer des Etats allemands jusqu'en 1920, époque à laquelle une

comme les juges sont nommés par le gouvernement provincial du Kiang-Sou. Ils ne peuvent donc certainement plus être considérés comme des agents internationaux.

1. A la Commission des Réparations pour l'examen des questions relatives aux traités de Saint-Germain, Trianon et Neuilly, les petites Puissances avaient un délégué commun, mais il n'est pas possible d'y voir un fonctionnaire international, car il n'agissait pas comme agent de l'ensemble des Puissances, mais dans chaque hypothèse comme le représentant d'un Etat déterminé

fusion a été opérée. Des accords avaient été passés entre les Etats pour l'organisation de directions communes aux réseaux s'étendant sur plusieurs territoires¹. Cependant les fonctionnaires de ces réseaux ne sont pas devenus internationaux. Ils sont restés des agents nationaux conformément aux stipulations expresses de certains traités bien que dans quelques hypothèses le gouvernement cocontractant ait eu à donner son agrément à leur nomination ou que la direction commune ait eu à fournir son avis ou même à procéder à la nomination. Il est aisément concevable qu'en cette matière on ait considéré comme utile de coordonner les efforts des deux administrations intéressées, mais on n'est pas arrivé à faire du réseau ferré un objet d'intérêt interétatique et la conséquence a été que les divers fonctionnaires sont restés chacun dans son cadre national avec la possibilité, prévue par les traités, d'une certaine action sur le domaine du réseau ferré du cocontractant.

1. La question de ces administrations communes des chemins de fer dans l'ancien Empire allemand est exposée avec beaucoup de soin par M. NEUMEYER dans son *Internationales Verwaltungsrecht*, t. III, p. 76. Il rappelle notamment que pour le chemin de fer d'Etat du Mein-Neckar, un traité du 23 mars 1843 passé entre le duché de Bade, le grand-duché de Hesse et Francfort établissait une direction commune composée de trois membres nommés chacun par un des Etats contractants, agissant en collège (Cf. MARTENS, *Nouveau recueil*, 15, 351). Pour les chemins de fer d'Etat de Prusse et de Hesse, le traité du 23 juin 1896 confiait la direction au Ministère des Chemins de fer prussiens et précisait que les fonctionnaires hessois conserveraient cette qualité même lorsqu'ils participaient à l'administration des organismes communs. Cf. ce que nous disons *infra* sur les fonctionnaires nationaux remplissant des fonctions d'intérêt national.

On pourrait rapprocher la situation des membres du Conseil d'administration de l'Union douanière belgo-luxembourgeoise. Il a pour but d'assurer l'unité dans l'administration de l'Union et la Convention du 25 juillet 1921 prévoit que ses membres seront soumis aux droits et devoirs des fonctionnaires de l'Etat auxquels ils ressortissent. Ces agents travaillent bien dans un but commun, ce ne sont certainement pas des fonctionnaires interétatiques.

Nous sommes ainsi amenés à préciser qu'on ne peut considérer comme fonctionnaires internationaux que les agents dont l'activité tend à la satisfaction d'un intérêt commun à tous les Etats intéressés sans qu'il soit possible de rapporter le bénéfice de leur action à l'un d'entre eux pris isolément ou à un groupe d'individus considérés dans leur communauté. Mais il faut exiger un élément de plus : tous les agents occupés à satisfaire un intérêt commun à un certain nombre d'Etats ne sont pas, alors même que leur existence est prévue par un accord international, des fonctionnaires internationaux. Une autre condition apparaît nécessaire ; des fonctionnaires internationaux doivent être sous le *contrôle médiat* ou *immédiat* des Etats intéressés. C'est ainsi que les agents de la Société des Nations sont soumis directement ou indirectement au Conseil et à l'Assemblée, ceux d'une Commission fluviale à la Commission composée des représentants des Etats, ceux d'un Bureau international dépendant à l'Etat directeur agissant dans l'intérêt des autres Etats, ceux de l'Institut International d'Agriculture, au Comité permanent¹, ceux de la Commission des Réparations au Comité personnel² et à la Commission, etc. En l'absence d'un contrôle des représentants des Etats, il nous apparaît que des agents même si leur existence est prévue par un accord international et si leur action s'exerce dans l'intérêt commun des Etats ne peuvent être considérés comme des fonctionnaires internationaux. C'est pourquoi nous exclueront de notre étude les *fonctionnaires de la Banque des Règlements Internationaux*. Sans doute ce sont des conventions interéta-

1. Composé des représentants des gouvernements respectifs à raison d'un membre par Etat participant. Convention du 7 juin 1905, art. 7.

2. Composé de représentants des délégations française, britannique, italienne, belge et de la délégation du citoyen des Etats-Unis, membre de la Commission (Organisation de la Commission, 1928).

tiques (Accords de La Haye des 31 août 1929 et 20 janvier 1930¹) qui ont prévu la constitution de cet organisme chargé comme fonctions essentielles et obligatoires de celles qui sont inhérentes à la réception, à la gestion et à la répartition des annuités allemandes et comme fonctions auxiliaires de celles qu'implique indirectement la nature des annuités elle-même. Il s'agit là évidemment de poursuivre un but qui intéresse de la façon la plus pressante et la plus immédiate les Etats signataires, cependant de même que la Banque Centrale est souvent considérée dans les divers Etats comme un service public monétaire échappant au contrôle politique de l'Etat, de même on a tenu à rendre la B. R. I. politiquement indépendante vis-à-vis des Gouvernements. Les Etats qui ont constitué l'organisme, s'abstiennent de toute ingérence dans son fonctionnement. C'est ainsi, que les statuts de la Banque ont été élaborés par un Comité d'organisation nommé par les gouverneurs des Banques Centrales des sept pays intéressés et que le Conseil d'Administration se trouve composé de ces gouverneurs ainsi que d'administrateurs nommés par eux. C'est ce Conseil d'administration, qu'il est impossible de considérer comme un organe interétatique, qui nomme sur la proposition du Président, le principal agent d'exécution de la banque, le Directeur général, fixe sa rémunération, nomme sur l'avis du Directeur et la proposition du Président les chefs de service et autres fonctionnaires d'un rang analogue, les autres membres du personnel étant nommés par le Directeur général avec l'approbation du Président². C'est pourquoi, les agents de la Banque doivent être considérés

1. V. le texte dans l'*Europe nouvelle* du 19 octobre 1929 et 22 février 1930. Une convention a été passée entre la Suisse, l'Allemagne, la Belgique, la France, le Royaume-Uni, l'Italie et le Japon par laquelle le gouvernement suisse s'engage à accorder à la Banque une charte constitutive qu'elle ne pourra modifier sans l'accord des Puissances.

2. Art. 49 des Statuts. Cf. *Europe nouvelle* du 22 février 1930, p. 349.

comme appartenant à une *organisation privée*¹ ; la conséquence est qu'à la différence des fonctionnaires de la S. D. N., ils ne jouissent pas d'immunités ou de privilèges personnels, mais seulement de ceux qui sont dûs à la Banque. Ainsi la B. R. I. jouit de la franchise douanière, mais non ses agents ; de même ceux-ci n'ont pas une exemption fiscale générale ; ils doivent l'impôt au Gouvernement Suisse sur leurs revenus dans les conditions du droit commun, sauf sur ceux qu'ils tiennent de la Banque ; taxer ceux-ci, serait en effet, taxer indirectement la Banque qui devrait, dans ce cas, augmenter les traitements pour tenir compte de l'impôt².

Ainsi, bien que l'organisme dont ils dépendent ait été créé par un accord international et que l'objet de leur activité ait un intérêt interétatique, on ne peut considérer les agents de Bâle

1. C'est l'opinion qui nous a été présentée par le plus haut placé des agents de la B. R. I. M. René QUESNAY, Directeur général, a bien voulu nous faire connaître qu'à son avis la B. R. I. a un caractère de service public et jouit en conséquence d'un statut juridique spécial, mais qu'elle est politiquement indépendante vis-à-vis des gouvernements et qu'en conséquence ses agents doivent être considérés comme appartenant à une organisation privée.

D'après M. PÉPY (*Le plan Young*, Paris 1930, p. 78) la Banque a, par la force des choses, un caractère public international puisqu'elle intervient pour liquider des engagements pécuniaires d'État à État.

Les délégations de Danemark, Norvège et Pologne ont déposé à la séance plénière du 14 septembre 1929 de l'Assemblée de la S. D. N. un projet de résolution tendant à son rattachement à la S. D. N. comme les Bureaux Internationaux. Mais cette proposition n'a pas abouti (Séance du 25 septembre 1929).

Le caractère d'intérêt international des affaires confiées à la Banque n'est pas contestable, cependant il n'est pas douteux que par son organisation elle échappe totalement, au moins en principe, à l'emprise des États.

2. L'art. 6 de la charte constitutive de la Banque conférée dans les conditions rappelées plus haut pose le principe de l'exemption de tous impôts sur les rémunérations et salaires payés par la Banque à son personnel n'ayant pas la nationalité suisse.

comme des fonctionnaires internationaux, pas plus que les employés de la Banque de France ne sont des fonctionnaires au sens technique du mot. Car de même que ceux-ci ne font pas partie des cadres de l'administration française, les premiers échappent à toute action des représentants des Etats intéressés.

Nous pouvons donc résumer ce second élément de définition, de la manière suivante : pour qu'un agent public puisse être considéré comme un fonctionnaire international, il doit agir dans l'intérêt de plusieurs Etats et sous le contrôle médiat ou immédiat de leurs représentants.

3° Le fonctionnaire international ne doit pas être compris dans les cadres administratifs d'un des Etats intéressés

Une des caractéristiques essentielles de la fonction publique internationale est, avons-nous dit, le fait qu'elle échappe à tout cadre étatique ; le fonctionnaire international, dans son activité professionnelle, n'agit pas pour un Etat, mais pour plusieurs Etats. La conséquence nécessaire de cette idée c'est que le fonctionnaire international ne doit pas appartenir aux cadres administratifs d'un Etat déterminé. Il ne doit pas dépendre pour sa nomination, son statut, sa rétribution, d'un Etat déterminé et considéré isolément ou, tout au moins, il ne doit pas avoir la qualité de fonctionnaire national de ce pays. Il est ici particulièrement délicat de tracer une ligne de démarcation et ceci pour trois ordres de raisons. Tout d'abord, dans un certain nombre d'hypothèses, s'agissant de pays peu civilisés ou troublés, des puissances étrangères sont intervenues dans leur administration et ont imposé par traité leur ingérence dans le choix d'agents chargés de fonctions présentant un intérêt pour l'ensemble de ces Etats ou pour leurs ressortissants. D'autre part, au moment de créer certains organismes internationaux, les Etats ont confié d'une façon

générale le règlement de toutes les questions concernant les agents permanents nécessités par ces organes à l'un d'entre eux. Enfin, il arrive que des fonctionnaires nationaux soient appelés à remplir des fonctions internationales.

Un premier élément de discrimination nous semble pouvoir être présenté de la manière suivante : quelle que soit l'importance de l'action interétatique dans l'organisation et le fonctionnement d'un poste administratif et quel que puisse être l'intérêt international de la fonction on n'est jamais en présence d'un fonctionnaire international si le titulaire du poste se trouve du fait de son acceptation dans les cadres de l'administration d'un pays déterminé. C'est ainsi que nous ne comprendrons pas parmi les fonctionnaires internationaux les *fonctionnaires des douanes chinoises* ; cependant, un accord international remontant à 1852, a institué pour cette Administration une organisation internationale, principalement entre les mains des Anglais. Il s'agit bien là, d'un service public chinois ; mais si l'on songe à la condition spéciale faite aux étrangers en Chine et au fait que ces douanes maritimes perçoivent tous les droits sur le commerce étranger, y compris les droits de transit, de navigation et de tonnage, on conçoit qu'il puisse y avoir un intérêt international pour les Etats faisant le plus de commerce avec la Chine à contrôler et même à prendre en main cette administration. Il n'est pas douteux cependant, que l'on soit en présence de *fonctionnaires chinois* : ils sont désignés par les autorités chinoises et c'est à elles que doit se référer leur chef, l'inspecteur général. La Chine n'a d'ailleurs jamais cessé de revendiquer le droit d'administration douanière comme un droit souverain. Il n'y a en cette matière, comme pour l'administration des postes ou de la gabelle, qu'une collaboration étrangère à un service public chinois¹.

1. Les douanes chinoises ont d'abord été perçues par des fonctionnaires chinois du Ministère des finances. Après les troubles de 1850, les consuls des puissances

Nous rapprocherions volontiers de la situation des fonctionnaires des douanes chinoises celle des *juges étrangers des tribunaux mixtes d'Égypte*. Sans doute c'est une Commission internationale, qui, en 1869, a adopté un projet d'organisation des juridictions mixtes, mais il n'y a pas eu à proprement parler, d'accord inter-étatique ; le règlement égyptien d'organisation judiciaire du 16 septembre 1875 a été accepté par des actes législatifs de caractère interne émanant des divers gouvernements intéressés. Il a été prévu expressément (art. 5) que la nomination et le choix des

représentées à Pékin (France, Angleterre, États-Unis) se réunirent en février 1854, sous la présidence du gouverneur chinois de Shanghai, et rédigèrent un règlement de l'administration des douanes. Il fut décidé que le gouverneur chinois désignerait comme inspecteurs des douanes un ou plusieurs étrangers et qu'il leur serait adjoint un personnel mixte formé d'étrangers et de Chinois, les étrangers étant présentés par leur consul. Un échange de notes des 10-13 février 1898 entre le gouvernement chinois et le ministre de Grande-Bretagne a décidé que l'inspecteur des douanes maritimes serait un sujet britannique tant que la part de l'Angleterre dans le commerce extérieur de la Chine serait prépondérante.

En 1906 le gouvernement de Pékin établit un « Bureau des affaires douanières » qui devait contrôler la douane maritime, ainsi que tous les employés étrangers des douanes, le Directeur en chef des affaires douanières y compris. Cependant sur les protestations anglaises ce projet échoua.

A la conférence des tarifs douaniers chinois de 1925-1926 la Chine dut se contenter de proposer la création d'un sous-directeur des affaires douanières et d'un inspecteur dont les postes auraient été réservés à des Chinois, ainsi que la nomination de deux agents douaniers chinois.

Ces tentatives du gouvernement chinois de reprendre en main les douanes, de même que son attitude récente lors de la saisie par M. Lenox-Simpson des douanes de Tien-Tsin, montrent de la façon la plus claire que nous ne sommes pas en présence d'une administration internationale.

Il en est de même pour le service postal : à la suite de l'accord des 9 et 10 avril 1898 entre la France et la Chine, le gouvernement chinois s'est engagé en organisant son service postal et en plaçant un haut fonctionnaire à la tête de ce service à faire appel à la *collaboration* étrangère et à tenir compte des recommandations du gouvernement français au sujet du choix du personnel.

juges appartiendraient au Gouvernement Egyptien. Ce sont donc des fonctionnaires égyptiens, cependant le règlement ajoute que le Gouvernement « pour être rassuré lui-même sur les garanties que présenteront les personnes dont il fera choix, s'adressera officiellement aux Ministres de la Justice à l'Etranger et n'engagera que des personnes munies de l'acquiescement et de l'autorisation de leur Gouvernement ». A ceci se borne l'intervention étrangère dans le fonctionnement d'un service public égyptien. Nous ne nous dissimulons pas qu'un intérêt commun aux Puissances : celui d'assurer en Egypte à leurs ressortissants une justice impartiale et éclairée les a poussées à agir de concert, mais il n'en reste pas moins que les juges étrangers ne peuvent être considérés autrement que comme des fonctionnaires égyptiens.

De même, les *conseillers légistes européens du Gouvernement Ottoman*, dont l'existence est prévue par la déclaration sur l'administration judiciaire signée à Lausanne, le 24 juillet 1923, qui a la valeur d'un acte international, ne sont pas des fonctionnaires internationaux. Ils ont pour mission de porter à la connaissance du ministre de la justice, les plaintes contre l'administration de la justice en Turquie et de participer aux travaux des Commissions législatives. Leur existence peut apparaître à certains points de vue comme la contre-partie de l'abrogation des Capitulations, mais s'ils sont choisis sur une liste préparée par la Cour Permanente de Justice Internationale et comprenant des juristes appartenant à des Puissances restées neutres pendant la guerre de 1914-1918, il est déclaré expressément qu'ils seront engagés comme *fonctionnaires turcs* et dépendront du Ministre de la Justice¹.

1. C'est aussi un acte international contemporain du Traité de Lausanne, la Déclaration relative aux questions sanitaires du 24 juillet 1923, qui a prévu que trois médecins seraient nommés pour cinq ans par le gouvernement turc comme Conseillers de l'administration sanitaire des frontières et choisis par lui sur une liste des

C'est la même raison, le fait de la nomination par un Etat déterminé en qualité de fonctionnaires de cet Etat, qui nous empêche de considérer comme fonctionnaires internationaux les *commissaires étrangers de la Dette publique Egyptienne*. En effet le Décret khédival du 2 mai 1876, instituant la Caisse de la Dette publique, porte dans son préambule, que le Gouvernement a résolu de nommer à la direction de la Caisse des commissaires étrangers, « lesquels seront sur notre demande, indiqués par les Gouvernements respectifs comme fonctionnaires aptes à remplir le poste auxquels ils seront nommés par nous en qualité de *fonctionnaires égyptiens* ». La situation en droit est donc tout à fait nette.

En fait¹, la rigueur de cette solution juridique s'atténue considérablement. Tout d'abord on peut faire valoir que la Caisse est en réalité un organisme international indépendant, que les décrets

six noms établie de concert par le Comité d'Hygiène de la S. D. N. et l'Office international d'Hygiène Publique, le traitement et les conditions d'engagement étant fixés d'un commun accord entre le gouvernement et ces deux organes internationaux. Cependant il est expressément stipulé qu'ils seront des *fonctionnaires turcs* et dépendront du Ministère de la Santé. Ils diffèrent en ceci des agents du Conseil supérieur de santé de Constantinople, supprimé par l'article 114 du Traité de Lausanne, qui devraient être considérés comme des fonctionnaires internationaux.

1. Ces points de vue ont eu l'occasion d'être mis en lumière à propos de l'affaire du prélèvement de 500.000 livres égyptiennes sur le fonds de réserve général de la Caisse de la Dette. Les commissaires de la majorité concluaient à l'incompétence des tribunaux mixtes devant lesquels l'affaire était portée par les commissaires de la minorité en alléguant que toute mesure prise, d'accord entre le gouvernement égyptien et la Caisse, constituerait un acte souverain. Le Tribunal mixte du Caire et la Cour d'Appel d'Alexandrie ont été ainsi amenés à examiner la nature des rapports existant entre le Gouvernement et la Caisse et par conséquent la condition juridique des commissaires. Ils ont déclaré (décisions des 8 juin et 2 décembre 1896) que les commissaires sont « les mandataires légaux des porteurs de titres », qu'ils « ont été investis du droit de défendre l'ensemble collectif et international des créanciers » et se sont reconnus compétents.

qui l'ont instituée ont au fond un caractère contractuel donc interétatique¹. Comme l'a écrit très justement M. Wahl², « le préambule du décret khédival de 1876 qualifie les commissaires de fonctionnaires égyptiens, ils le sont, si on entend par fonctionnaires d'un Gouvernement, les agents rétribués par ce Gouvernement. Mais les commissaires ne sont pas des fonctionnaires égyptiens, si, ce qui est plus vrai, on considère exclusivement comme tels les serviteurs d'un pays. La Commission est faite non pour obéir au Gouvernement khédival mais pour limiter et même supprimer son arbitraire ».

D'autre part, même en adoptant ce dernier point de vue, il est difficilement acceptable d'admettre que les commissaires de la Dette représentent un intérêt interétatique, ils ne représentent que les porteurs de titres³ et on a même pu aller jusqu'à dire que leur mandat était civil bien que conféré par des Gouvernements^{4,5}.

1. JÈZE, *La garantie des emprunts publics d'Etat*, Rec. Ac. Dr. Int., t. VII, 1925, p. 193 et 221.

2. Note au Sirey, 1898, IV, 1 et s.

3. « Les six membres de la Caisse par leurs fonctions mêmes ne représentent que les porteurs de titres » (Lettre de lord GRANVILLE du 21 janvier 1885, *Livre jaune* de 1885, p. 18).

4. WAHL, *ibid.* loc.

5. Le Conseil d'administration de la Dette publique ottomane, que l'on est tenté de rapprocher de la Commission de la Dette publique égyptienne, a été organisé par un décret du 28 Mouharem 1299 (8/20 décembre 1881). Des arrangements intervenus entre les porteurs et la République turque le 15 juin 1928 ont substitué au moins dans les rapports entre la République turque et les porteurs et dans la mesure où cette substitution était possible, eu égard aux dispositions du Traité de Lausanne, le Conseil de la Dette publique répartie de l'ancien Empire ottoman à l'ancien Conseil d'administration de la Dette publique ottomane. Au mois de janvier 1929 les États successeurs, sous mandat français, ont signé avec les porteurs un accord analogue à celui du 15 juin 1928.

Les membres de ces divers établissements sont nommés par des organismes privés, ils représentent des intérêts privés, ils n'ont pas été institués par un accord international. On ne peut donc y voir des fonctionnaires internationaux.

Nous sommes ainsi amenés à écarter de la catégorie juridique des fonctionnaires internationaux certaines situations « manifestant des tentatives d'administration commune de la part de plusieurs Etats pour ce motif que l'intervention interétatique laisse subsister un lien étroit entre les individus considérés et un Etat déterminé, ces individus faisant partie des cadres administratifs de cet Etat. Nous arrivons maintenant à la situation complexe des *fonctionnaires de Tanger*. L'organisation de Tanger résulte, on le sait, d'accords interétatiques¹. Sur ce territoire subsiste la souveraineté théorique du Sultan², mais celui-ci s'est vu imposer par traité des fonctionnaires étrangers et une certaine organisation administrative de la zone, où existent également une Assemblée composée de membres de diverses nationalités nommés par les Consuls, de six sujets musulmans et de trois sujets israélites nommés par le Mendoub et un Comité de Contrôle formé par les Consuls de carrière. Il y a, en somme, une souveraineté territoriale qui n'est guère qu'une façade et l'action collective du corps consulaire. Les accords internationaux emploient l'expression « d'administration et de juridiction internationale³ ». Il est certain que si la situation des fonctionnaires de Tanger par quelques côtés semble comprise dans un cadre étatique, elle est à bien des points de vue assimilable à celle des fonctionnaires internationaux.

Les principaux agents publics de Tanger (administrateur,

1. Convention de Paris du 18 novembre 1923. Protocole final, accords et dispositions particulières du 25 juillet 1928 (*J. O.* 17, 18 septembre 1928) révisant le Statut international de Tanger.

2. La convention de 1923 déclare « qu'il appartient aux autorités et organismes désignés d'autre part et par *délégation de S. M. Chérifienne* d'assurer l'ordre public et l'administration générale de la zone » (art. 4).

3. L'art. 7 du règlement de la gendarmerie dans la zone de Tanger parle du « contrat passé entre l'administration de Tanger et les officiers européens ».

administrateurs-adjoints, ingénieurs, membres du bureau mixte d'information, juges au tribunal mixte) sont nommés par le Sultan. Ce sont également des dahirs qui prévoient les conditions de nomination. Il semblerait donc que l'on soit là en présence de fonctionnaires marocains, mais il convient de faire observer tout d'abord que les projets de ces dahirs ont été proposés par les Puissances au Sultan ; d'autre part, que les accords internationaux ont prévu à l'avance quelle devrait être la nationalité des divers fonctionnaires, opérant une certaine répartition, un certain dosage entre les diverses Puissances ayant des intérêts à Tanger ; enfin, que les nominations ont lieu en fait, sur présentation des Gouvernements respectifs, par l'intermédiaire de leurs Consuls.

Les autres agents de l'administration internationale sont recrutés par une Commission présidée par l'administrateur et composée de quatre vice-présidents de l'Assemblée et du chef de service intéressé. La Commission doit se renseigner auprès du Consul de la Nation à laquelle ressortit le candidat. Les candidats agréés sont nommés par l'administrateur avec approbation de l'assemblée. Ici disparaît toute intervention directe de S. M. Chérifienne. Il semble bien que, même dans les cas où elle existe, elle n'ait qu'une valeur symbolique : en effet, le Comité de Contrôle, formé des Consuls de carrière, peut, d'après l'article 35 de la Convention de 1923, à la majorité des $\frac{3}{4}$ des voix soumettre une demande motivée de remplacement de l'administrateur, c'est-à-dire du fonctionnaire le plus haut placé de Tanger, au Sultan « *qui nommera un candidat de même nationalité* ».

Ainsi l'influence des représentants des Puissances apparaît décisive dans l'administration de Tanger : celle-ci est certainement internationale en ce sens qu'elle implique une coopération entre les Etats, cependant il est certain qu'elle comporte plutôt une répartition du pouvoir entre ceux-ci que la création d'un organisme commun s'appliquant à tous et ne se rattachant à aucun.

Il n'y a pas de dénationalisation pour les agents de Tanger puisque leur nationalité est le premier titre à leur emploi.

L'organisation administrative de Tanger apparaît comme une sorte de système représentatif : chaque Nation ayant droit à un certain nombre de postes et les pourvoyant elle-même. Sans doute par la force des choses chaque fonctionnaire est amené à prendre en considération l'ensemble d'intérêts internationaux constituant l'intérêt de Tanger, mais on ne cherche pas à lui inculquer à ce point de vue l'esprit international.

Nous concluons donc que si d'une façon formelle les fonctionnaires de Tanger sont des fonctionnaires chérifiens, en réalité ils constituent une administration internationale dans laquelle les fonctionnaires sont nommés à raison de leur nationalité et avec l'agrément de leur Gouvernement¹.

Un fonctionnaire international, avons-nous dit, n'est pas compris dans les cadres administratifs d'un des Etats intéressés et cet élément de discrimination nous a permis d'écarter du champ de notre étude un certain nombre d'agents dont l'existence résultait à plusieurs points de vue de l'action collective des Etats. Il convient maintenant de préciser notre formule ou plutôt d'en tirer une nouvelle idée : pour qu'en présence de la situation d'un fonctionnaire donné la notion de fonctionnaire international soit à écarter, il ne suffit pas qu'un seul Etat ait nommé ce fonctionnaire, il faut encore qu'il ait agi ainsi pour son propre compte, que du fait de cette nomination l'individu considéré soit placé dans le cadre de son organisation administrative, qu'il devienne fonctionnaire chinois, ture ou égyptien. Mais les Etats groupés pour réaliser une fin internationale par exemple, la protection des droits des

1. Il est curieux de comparer l'administration internationale de Tanger avec celle de la Sarre qui utilise les ressources offertes par la Société des Nations. Les membres de la Commission de Gouvernement, à la différence des organismes de Tanger, ne relèvent et ne dépendent d'aucun Etat.

auteurs sur leurs œuvres littéraires et artistiques peuvent créer un organisme administratif commun, et le placer sous la haute autorité de l'Administration supérieure d'un des Etats intéressés et confier son fonctionnement à sa surveillance. Un accord international charge ainsi un Etat de procéder à la nomination, de déterminer le statut d'agents que l'on est généralement d'accord¹ pour considérer comme des fonctionnaires internationaux. C'est l'organisation des Bureaux internationaux du type dit *dépendant* ou avec un Etat directeur, c'est celle des Bureaux internationaux de Berne et de Bruxelles².

L'Etat directeur dans ses rapports avec les employés du Bureau n'agit pas en vertu de sa souveraineté interne mais comme *mandataire* des Etats intéressés. Il est *chargé* aux termes d'un accord international de procéder à l'organisation de ce centre administratif, il n'exerce pas des pouvoirs propres, il n'exerce que ceux que l'Union lui a conférés. Il n'agit pas dans son propre intérêt sur le fondement du droit interne, mais suivant les règles de la Convention³. On a pu le considérer comme un fideicommissaire des Etats groupés et aller jusqu'à dire que le Conseil fédéral

1. D'après JELLINEK, *Die Lehre von den Staatenverbindungen*, 1882, p. 167, la condition juridique des fonctionnaires des Bureaux des Unions n'est pas celle de fonctionnaires *communs* des Etats de l'Union mais bien celle de préposés de l'Union considérée comme telle (*angestellte des Vereines als solchen*). *Contra* KURT POSEGA, *op. cit.*, p. 10.

2. Bureaux de l'Union Postale, pour la protection des œuvres littéraires et artistiques, pour la protection de la propriété industrielle, Office Central des Transports internationaux, Union Télégraphique, Union Radiotélégraphique, Bureau International pour la publication des tarifs douaniers.

3. Ainsi le règlement d'exécution de la convention instituant un Bureau international pour la publication des tarifs douaniers du 5 juillet 1890 dispose (art. 9) : « Le Ministre des Affaires étrangères de Belgique est chargé de prendre les mesures nécessaires pour l'organisation et le fonctionnement du Bureau international, en restant *dans les limites tracées* par la Convention et par le présent Règlement ».

suisse ne pourrait sur ce point être critiqué ou contrôlé par l'Assemblée fédérale car il ne serait en ceci que l'organe de l'Union¹.

En tous cas, et ceci est caractéristique de ce type de Bureaux internationaux, l'Etat directeur choisit librement les fonctionnaires, les soumet au statut qu'il juge opportun, les révoque à sa guise. Toutefois ce ne sont pas des fonctionnaires nationaux, nous verrons qu'ils ne sont pas rémunérés sur les ressources de l'Etat directeur mais sur les fonds mis à la disposition de l'Union par les Etats membres, qu'ils sont en principe nommés indépendamment de leur nationalité et que parfois certaines mesures ont été prises pour assurer leur indépendance à l'égard des divers Gouvernements.

Il est évident toutefois que si l'on se trouve ici sans contestation possible en présence de fonctionnaires internationaux leur situation juridique est beaucoup moins évoluée, beaucoup moins parfaite que celle des fonctionnaires de création plus récente, de ceux de la S. D. N. par exemple². Ceci s'explique à la fois par le caractère limité³ de l'objet de ces Unions et par la commodité pratique du procédé employé puisqu'il évite un groupement permanent ou quasi permanent des représentants des Etats. En outre, il faut bien noter qu'une telle organisation peut être tout à fait suffisante étant donné le petit nombre de fonctionnaires

1. HIRSCH, *op. cit.*, p. 9 ; — KAZANSKY estime que la Suisse et son Conseil fédéral fonctionnent en quelque sorte comme un organe international (*op. cit.*, p. 359).

2. D'après Hirsch, ces fonctionnaires restent des nationaux de leurs pays sans devenir comme à Genève « entwurzelten Weltbürger ». C'est peut-être aller un peu loin pour les organes de la S. D. N., mais la tendance marquée est certainement exacte.

3. Cette idée de l'universalité dans l'espace des Unions par opposition à l'universalité réelle, dans l'objet même de la S. D. N., a été soulignée par STRUPP (*Die Gründzüge des positiven Völkerrechts*. Bonn, 1926, p. 178 et par SCHUNKING et WEHBERG, *op. cit.*, p. 168.

et le caractère technique de la besogne qui leur incombe. Du point de vue qui nous occupe, il est certain que les agents considérés ne sont ni des fonctionnaires suisses, ni des fonctionnaires belges, malgré le caractère national des autorités qui sont à leur tête. Si en fait ils sont soumis à une réglementation d'origine étatique, celle-ci ne tire pas de là sa valeur normative.

Il nous reste maintenant à considérer la situation de certains agents, qui se rattachent aux cadres de l'administration d'un Etat déterminé, mais qui à d'autres points de vue remplissent des fonctions internationales. Ils se trouvent en somme dans une situation mixte et ne peuvent à raison même de leur place dans un cadre étatique être considérés tout à fait comme des fonctionnaires internationaux. C'est ainsi par exemple, que les navires de guerre des H. P. C. sont chargés de la surveillance de la pêche dans la Mer du Nord en dehors des eaux territoriales et possèdent une certaine autorité coercitive même à l'égard des bateaux pêcheurs qui n'appartiennent pas à leur nationalité, aux termes de la Convention de La Haye du 6 mai 1882. Les autorités, qui se trouvent à bord de ces navires, sont ainsi amenées à agir dans un intérêt de police internationale. Mais la question est tout particulièrement intéressante dans deux séries d'hypothèses que nous allons avoir à examiner.

Beaucoup d'organisations internationales comprennent, on le sait trois organes, un Bureau composé de fonctionnaires, une Conférence générale des délégués des Etats¹, un Comité composé égale-

1. On a soutenu, notamment pour les membres d'une commission fluviale, qu'ils sont sans doute les délégués des États, mais qu'ils remplissent aussi une fonction d'ordre international, agissent dans l'intérêt de la navigation et peuvent avoir une action indépendante de celle qui leur est imposée par l'État qui les nomme. Ils auraient ainsi un caractère international.

A notre sens il ne faut admettre ce point de vue qu'avec une extrême prudence, sans perdre de vue que les délégués sont des *fonctionnaires* qui arrivent aux réunions

ment de représentants des Etats intéressés, mais généralement à raison d'un par Etat. A la tête de ce Comité, qui se réunit fréquemment, se trouve un président, assisté, suppléé au besoin, par un vice-président, qui sont des délégués choisis par leurs collègues ou désignés, à l'avance, par accord international. Ce sont donc des délégués des Etats, mais du fait de cette présidence, ils se voient conférer par les textes conventionnels, établissant et réglementant l'organisme, une série d'attributions qu'ils exerceront dans l'intérêt de l'ensemble des Etats participants. Si l'on prend pour exemple, le président du Comité permanent de l'Institut International d'Agriculture de Rome, on constate que d'après les statuts (art. 34) il représente l'Institut, remplit toutes les fonctions, fait tous les actes qui sont la conséquence de la personnalité civile de l'Institut, signe les documents officiels adressés aux Gouvernements et aux délégués, convoque les membres du Comité et des Commissions, etc. Dans toute cette activité il est impossible de voir la manifestation de la qualité de délégué, il est certain que ce fonctionnaire d'un Etat déterminé remplit ici des fonctions internationales sans que l'on puisse le considérer comme détaché de tout cadre étatique.

La situation est particulièrement intéressante pour le Président de la Commission Centrale du Rhin. L'art. 355 du Traité de Versailles porte que la Commission Centrale comprendra « quatre représentants de la France qui nommera en plus le *Président de la Commission* ». On a longuement discuté la nature de sa condition¹, la question est plus délicate à trancher que pour les pré-

internationales avec des *instructions* de leurs gouvernements. Leur esprit de bonne volonté et de conciliation internationale est quelque chose de très différent des obligations d'un Président de Comité, existant dans l'intérêt de toute l'organisation.

1. Les Anglais ont soutenu très fortement la thèse suivant laquelle le Président de la Commission centrale du Rhin serait un *délégué* de la France.

sidents des Comités permanents. Il s'agit en effet ici de déterminer si l'on se trouve en présence d'un fonctionnaire français, d'un représentant de la France. Les termes du traité ne laissent, à notre sens, aucun doute à cet égard : le Président n'est pas un délégué de la France, en le nommant le Gouvernement français épuise son droit, il ne pourrait le révoquer. C'est la Commission qui le rétribue et il agit, non comme représentant de la France, mais dans l'intérêt international. Nous le considérerons comme un fonctionnaire international au même titre que les fonctionnaires des Bureaux de Berne¹.

Cette possibilité d'un rôle international joué par des fonctionnaires d'un Etat déterminé se présente non seulement pour des représentants mais encore pour des organes de l'administration interne. C'est le cas pour les membres des Tribunaux de Navigation du Rhin.

Le règlement de 1815² prévoyait que les tribunaux de première instance devaient être composés de juges uniques nommés par l'Etat du siège, mais la compétence territoriale étant dans certains cas internationalement réglée on a pu considérer qu'ils devaient en principe fonctionner comme de véritables juridictions internationales³, distinctes des juridictions internes, le règlement de 1815 autorisant expressément le cumul, lorsqu'il l'admettait, dans le cas des juridictions nationales d'appel.

Cependant en pratique ce cumul des fonctions de juge national

1. Les pouvoirs de la France sont moins étendus que ceux de l'administration helvétique et ce rapprochement montre du moins que le fait de la désignation par un Etat déterminé ne suffit pas à enlever à un fonctionnaire international son indépendance à l'égard de toute organisation étatique, ceci en l'absence de liens d'autre nature.

2. Art. 8 de l'annexe XVI B, de l'Acte de Vienne : règlement particulier relatif au Rhin.

3. CORTHÉSY, *op. cit.*, p. 65.

et de juge de navigation du Rhin se produisit dénaturant le caractère de ces juridictions. La Convention de Mannheim de 1868 (art. 81), supprimant la stipulation suivant laquelle les tribunaux de première instance devaient être constitués de juges uniques, fait disparaître la dernière trace d'une organisation judiciaire uniforme. Les Etats riverains forment désormais les tribunaux de première instance à leur gré, ce sont des organismes nationaux composés de juges nationaux, la question n'est pas douteuse, cependant lorsqu'ils statuent sur litige concernant la navigation sur le Rhin ils exercent des attributions internationales¹ et l'on peut appeler de leurs sentences devant la Commission concurremment avec les tribunaux supérieurs de chacun des Etats intéressés. La navigation sur le Rhin présente un intérêt international, en surveillant l'application des règlements faits dans cet intérêt les tribunaux des Etats riverains *collaborent au fonctionnement d'un service public international*. Toutefois, les membres qui les composent faisant avant tout partie de la magistrature des divers Etats, il n'est pas possible à raison de cette collaboration accidentelle de les considérer comme des fonctionnaires internationaux.

M. Anzilotti rapproche de leur situation celle des inspecteurs de la navigation du Rhin. A son avis, bien qu'ils aient été institués à la suite d'un accord international² et qu'ils dépendent de la Commission Centrale qui est un véritable organe collectif, nommés, rétribués, pensionnés par l'Etat sur le territoire duquel s'étend

1. En ce sens : ANZILOTTI, *Cours*, t. I^{er}, p. 294. Ed. fr.

2. La Convention de Mannheim du 17 octobre 1868 prévoit (art. 41) l'existence d'inspecteurs nommés par les Etats riverains. Auparavant les actes du Congrès de Vienne, art. 12, annexe XVI, avaient créé un inspecteur en chef nommé par la Commission, ayant sous ses ordres plusieurs inspecteurs subalternes et veillant à l'application du règlement ainsi qu'à la police de la navigation. Ce système avait été respecté par la Convention de Mayence de 1831 (art. 21).

leur district, ils seraient des organes de chacun des Etats riverains.

Nous ne voyons pas pourquoi on adopterait ici une solution différente de celle qui est universellement admise pour les Bureaux internationaux dépendants puisque à l'origine dans un accord international, s'ajoute ici la dépendance directe, dans l'activité professionnelle, d'un organisme interétatique. En tous cas à supposer que l'on soit en présence d'un agent national remplissant des fonctions d'intérêt international, absorbant entièrement son activité, ce système n'existe en tous cas que depuis 1868 et l'art. 41 de la Convention de Mannheim. En effet, dans le système des Actes de Vienne, l'inspecteur nommé par la Commission était sans discussion possible un fonctionnaire international, un des premiers fonctionnaires internationaux.

Nous concluons donc qu'un fonctionnaire international n'est pas compris dans les cadres réguliers de l'administration d'un pays déterminé, ce qui n'exclut pas la possibilité d'admettre pour un pays certains pouvoirs particuliers à son égard s'il s'agit dans l'intérêt de la communauté des Etats participants à l'organisation internationale et la possibilité pour le fonctionnaire national d'avoir certaines attributions internationales sans pour cela cesser d'appartenir au cadre juridique étatique.

4° Le fonctionnaire international est un agent public international, chargé de fonctions publiques entraînant pour lui un régime juridique particulier, la soumission à un status.

Nous avons cherché jusqu'à présent à tracer une ligne de démarcation entre les fonctionnaires nationaux et les fonctionnaires internationaux, il s'agit maintenant d'opposer ceux-ci aux personnes qui agissent dans un intérêt international sans qu'on puisse leur attribuer la qualité de fonctionnaire, mais que l'on peut qualifier d'agents publics internationaux.

On parle fréquemment d'*agents internationaux* et l'art. 7 al. 4¹ du Pacte a provoqué de la part de beaucoup d'auteurs et de corps savants des recherches de définition. Nous allons avoir à préciser ce qui, selon nous, constitue la différence entre les agents et les fonctionnaires internationaux.

Il n'est pas possible de rechercher un élément de définition dans l'objet de l'activité des uns ou des autres. Nous éliminerons immédiatement de la discussion les individus qui, employés par une administration internationale, y ont des occupations purement manuelles. Ils sont engagés suivant les règles locales qui déterminent les conditions de leur contrat de travail² et ne peuvent être considérés du fait de la nature des services rendus comme ayant la qualité de fonctionnaire. Ceci étant admis, il est bien certain qu'en principe les fonctionnaires internationaux contribuent à la gestion de services publics internationaux ou plutôt d'intérêts interétatiques, qu'ils préparent et exécutent les décisions prises par les représentants des Etats qu'ils s'agisse de décisions politiques ou administratives, sans pouvoir eux-mêmes engager les Etats. Mais il faut noter, d'autre part, que des fonctionnaires internationaux sont chargés de fonctions judiciaires et même dans certains cas de fonctions législatives, comme cela se produit pour la Commission de Gouvernement de la Sarre³. Des travaux analogues

1. « Les représentants des membres de la Société et ses *agents* jouissent dans l'exercice de leurs fonctions des privilèges et immunités diplomatiques. »

D'après SCHÜCKING et WEHBERG (2^e éd., p. 383) : « Darunter sind Personen zu verstehen die von einem organe des Völkerbundes ernannt sind und weiter sowohl im Auftrage wie unter Verantwortlichkeit des Bundes tätig sind ».

Selon FREI (p. 31) sont agents de la S. D. N. les personnes nommées par l'un des organes de la Société et accomplissant pour son compte ou sous son contrôle des actes de fonction, de nature politique, judiciaire, législative ou administrative.

2. C'est ce qui était notamment prévu pour le personnel allemand des organismes de Berlin créés par le plan Dawes (art. XII du règlement).

3. Annexe à la Section IV, Partie II, Traité de Versailles, § 23.

peuvent être confiés à des fonctionnaires du Secrétariat de la S. D. N. et aux membres d'une Commission d'experts nommés par le Conseil, qui tiendront quelques séances à Genève et que personne n'a l'idée de considérer comme des fonctionnaires internationaux.

Le criterium de distinction doit donc être recherché non pas dans la nature des travaux confiés aux fonctionnaires ou aux agents n'ayant pas la qualité de fonctionnaires, mais dans les conditions mêmes dans lesquelles s'exerce leur activité qui a pour objet, par hypothèse, un intérêt international.

Une première idée doit être mise en lumière : celle de continuité nécessaire de l'action d'un fonctionnaire, nous ne parlerons de fonctionnaires que lorsqu'il s'agira d'individus dont l'action est susceptible de se prolonger pendant un certain temps, soit d'une façon indéterminée, soit jusqu'à expiration d'une tâche donnée. Pour les fonctionnaires de Genève, ceux des Bureaux des Unions, des Commissions fluviales internationales tout ceci est fort clair. Ils assurent au jour le jour l'exécution des décisions des représentants des Etats, préparent leurs travaux, réunissent et publient une documentation internationale, etc. La question est plus délicate si l'on considère des arbitres nommés par les Etats pour une affaire déterminée : ici leur mission est essentiellement temporaire¹, mais leur rôle ne sera achevé que lorsque le besoin d'intérêt international, le besoin d'une solution juridique dans un conflit interétatique aura reçu satisfaction². Par contre il arrive

1. Notons qu'en droit interne français les jurés auxquels des auteurs éminents, dont M. JÈZE, reconnaissent la qualité de fonctionnaires ont aussi une mission temporaire.

2. On ne saurait objecter que les États en litige nommant fréquemment une partie des membres d'une commission arbitrale, ceux-ci *représentent leurs gouvernements*. Comme l'écrivait le commissaire Wadsworth, dans l'affaire Mac Kenny (MOORE, *Arbitrations*, p. 2881) : « Le Commissaire n'est pas un représentant des

fréquemment que le Conseil de la Société des Nations nomme pour l'étude d'une question particulièrement délicate un *Comité d'experts*. Cette organisation est tout à fait précaire : la besogne de ces techniciens choisis à raison de leurs qualités personnelles se borne en général à l'élaboration d'une sorte de consultation, ils donnent leur avis, c'est là tout leur rôle : tel a été par exemple, le caractère de la Commission des Juristes chargés de l'examen de l'affaire des Iles Aland, du Comité des experts pour la codification du droit international. Il n'est pas possible de considérer leurs membres comme faisant partie de l'administration internationale, il manque cet élément de stabilité, de continuité qui est à la base de la notion de fonctionnaire. Cependant nous reconnaissons volontiers que l'on est là en présence d'*agents internationaux*, ayant droit à certaines prérogatives en cette qualité. Mais, du fait que leur collaboration à l'organisme international est tout à fait temporaire et accessoire, résultent diverses conséquences notamment celle qu'ils ne subissent pas, cette sorte de dénationalisation, qui est la marque du fonctionnaire international.

D'autre part il ne suffit pas qu'un individu soit chargé même d'une façon continue d'une mission d'intérêt international pour que l'on puisse le considérer comme fonctionnaire international ; il faut encore que, par suite de cette activité particulière, il soit

États-Unis dans la Commission ni un officier judiciaire de ce gouvernement. L'autorité qu'il possède dérive à la fois des États-Unis et du Mexique et il est obligé de l'exercer impartialement au bénéfice des deux États. Il ne posséderait ni charge, ni autorité sans le consentement et le concours des deux nations, il n'est pas plus lié par les actes officiels et les règles internes des États-Unis que par ceux du Mexique. »

Le même point de vue peut être admis, à notre sens, pour les membres d'une Commission internationale d'enquête : les commissaires ne représentent pas les parties qui les nomment puisqu'elles agissent en principe d'accord. Ils remplissent une mission d'intérêt international puisqu'il s'agit de faciliter la solution du litige en éclaircissant, par un examen impartial et consciencieux, les questions de fait.

soumis à un ensemble de règles particulières, à un *status* général et permanent, trouvant son origine et sa raison d'être dans l'intérêt international en question.

Le Statut des fonctionnaires, au sens matériel du mot, apparaît dès la constitution d'une administration internationale quelle qu'elle soit. La nécessité en cette matière de textes assez précis et complets se comprend fort bien : il n'est pas douteux que des rapports juridiques s'établissent entre les représentants des Etats intéressés et les personnes qu'ils emploient mais il est très délicat de déterminer quelles règles de droit doivent régir ces rapports. Sans nul doute, ils échappent à tout droit interne. Ceci explique l'intérêt qu'il y a à préciser les obligations et les droits des fonctionnaires, déterminés à raison de l'activité internationale qu'ils auront à déployer.

Dans l'hypothèse des Bureaux internationaux dépendants, on leur a étendu en général les règles du statut des fonctionnaires de l'Etat directeur, mais dans les autres cas une réglementation originale a été élaborée, plus ou moins précise et étendue suivant l'importance de l'administration internationale considérée et le nombre des fonctionnaires intéressés. Nous aurons à examiner dans la suite de cette étude les dispositions principales de ces statuts nombreux, divers, mais dont bien des dispositions se retrouvent identiques dans leur lettre ou dans leur esprit, car leur nécessité résulte de la notion même de fonction internationale¹. Toutefois il n'est pas nécessaire qu'un individu chargé d'une mis-

1. La nécessité d'un statut apparaît dès que l'organisation internationale se manifeste. C'est ainsi que si pour les fonctionnaires de Genève des contrats ont été passés, individuels et variés, la première Assemblée a décidé de constituer une Commission d'enquête sur l'organisation du Secrétariat et du B. I. T. La Quatrième Commission s'inspirant de ses conclusions a soumis un rapport à la deuxième Assemblée, suivant lequel les fonctionnaires du Secrétariat et du B. I. T. doivent être soumis à un certain nombre de règles.

sion d'intérêt international soit soumis pour ce motif à un ensemble de règles dénommées formellement « statut » ; pour qu'on puisse le considérer comme un fonctionnaire international, il suffit qu'en fait certaines dispositions spéciales concernant ses obligations, ses avantages, sa rémunération existent pour lui en rapport avec son activité dirigée vers une fin interétatique, qu'il y ait un *status*.

C'est ainsi, par exemple, que, sans nul doute, le Haut-Commissaire de Dantzig est un fonctionnaire international, les règles particulières auxquelles il est soumis résultant des dispositions du Traité de Versailles et des décisions du Conseil de la S. D. N.

A notre sens certains doutes peuvent s'élever en ce qui concerne les membres de la Cour permanente d'Arbitrage. Du fait de leur désignation par les Etats ils ne tirent qu'une vocation à être choisis pour statuer dans un litige éventuel, sans qu'il en résulte jusqu'alors pour eux une situation juridique particulière ; on ne peut donc en tous cas les considérer comme des agents internationaux qu'à partir du moment où ils sont désignés. Sont-ils fonctionnaires ? De même que pour les membres des Commissions arbitrales nous serions assez tentés de l'admettre ; en effet, ils sont soumis à certaines règles déterminées par le compromis, ils bénéficient de privilèges spéciaux, ils reçoivent une rémunération qui est autre chose qu'une simple indemnité pour frais de déplacement. On peut les considérer comme des fonctionnaires temporaires : la durée de la fonction se mesurant à son objet¹.

La question est aussi délicate pour les membres des Commissions de conciliation² et la variété des termes des accords internatio-

1. Cf. en ce sens : KURT POSEGA, *op. cit.*

2. Généralement, chaque Etat nomme deux membres dont un national, le Président est désigné d'un commun accord par les deux Etats ou à défaut par un chef d'Etat, le Président ou le Vice-Président de la Cour permanente de Justice

naux augmente la difficulté. Du fait qu'ils sont tous ou pour partie seulement nommés par les Etats intéressés il ne faut pas conclure pas plus que pour les membres d'une Commission internationale d'enquête, qu'ils *représentent* ces Etats. Toutefois du fait de leur désignation ne résulte pas pour eux d'avantages ou d'obligations particulières. On pourrait dire évidemment que, comme les membres de la C. P. A., ils n'ont qu'une vocation à exercer une fonction internationale à la requête d'un des Etats, mais on ne doit pas oublier qu'ils peuvent parfois se saisir d'office. En tous cas, de notre point de vue, leur classement dans telle ou telle catégorie juridique importe peu, le caractère accidentel de leur action internationale ayant pour conséquence une absence presque complète de réglementation de leur situation juridique.

Au contraire, la distinction entre agents et fonctionnaires internationaux, ceux-ci n'étant qu'une espèce, les premiers étant le genre, apparaît avec tout son intérêt dans le cadre de la Société des Nations. Nous définirions volontiers les agents internationaux des personnes ayant à déployer leur activité dans un intérêt international. Ceci étant posé, il est admissible qu'elles le fassent en gardant d'autre part une activité différente de fonctionnaires d'un Etat particulier ou en exerçant une profession de caractère privé. Un fonctionnaire international déploie, au contraire, dans sa fonction interétatique, la totalité ou la plus grande partie de son activité professionnelle et c'est cette consécration presque entière à la chose publique internationale qui explique et justifie l'existence d'un régime juridique spécial, d'un *status*. C'est ainsi

internationale. La durée du mandat est en général de trois ans et il est irrévocable pendant ce délai.

Il est parfois prévu que les membres recevront une *indemnité* pendant la durée effective de la procédure.

à notre sens qu'on ne peut compter au nombre des fonctionnaires internationaux les membres des Commissions et Comités de la Société des Nations : Commissions des mandats, Comité économique, Comité financier, Comité fiscal, Conseil d'administration et Conseil de direction de l'Institut de Coopération intellectuelle, Conseil de direction et Comité permanent de l'Institut International pour l'Unification du droit privé, etc.

En faisant abstraction des différences considérables de constitution¹, tenant aux objets divers de ces organismes, on peut caractériser la situation de leurs membres de la manière suivante. Ils sont choisis par un organisme international, généralement par le Conseil, à raison de leurs qualités personnelles², de leur situation, de leurs titres, etc. et non à cause de leur nationalité. Ils ne représentent pas leur propre Etat, mais sont nommés pour leur compétence particulière. Leur participation aux travaux de ces organismes leur laisse en principe la possibilité de continuer à exercer l'activité à laquelle ils se consacraient antérieurement. Ils ne sont occupés en effet par ces Commissions ou Comités que quelques jours ou quelques semaines par an. Il n'est pas créé pour eux de ce fait d'incompatibilités ou d'obligations particulières, ils bénéficient cependant de certaines

1. Par exemple, le Comité financier comprend 14 membres, hauts fonctionnaires des finances de différents États ou directeurs de grandes banques, désignés comme experts à raison de leur compétence spéciale, pour une durée indéterminée par le Conseil. Il a une compétence consultative (Résolutions du Conseil, 25 et 27 novembre 1920, 11 septembre 1922, 10 septembre 1923).

Les membres de la Commission consultative et technique des communications et du travail sont nommés par les États (membres et non membres de la S. D. N.), mais il semble bien qu'il faille leur reconnaître le même caractère.

2. C'est ainsi que les membres de la Commission des Treize, qui s'est occupée de la révision du statut du Secrétariat de la S. D. N., rappelaient, dès le début de leur réunion, qu'ils siégeaient à *titre personnel* et que les décisions prises ne sauraient avoir pour effet d'engager leurs gouvernements.

prérogatives, en rapport avec leur activité internationale, mais dont la durée est strictement limitée à celle-ci (privilèges et immunités diplomatiques). Ces fonctions sont gratuites¹, ce qui souligne bien leur caractère exceptionnel, et leurs titulaires n'ont droit à aucun traitement mais seulement à des indemnités compensatrices des frais de séjour et de déplacement.

Nous reconnaissons à ces membres des Commissions et Comités, le caractère d'*agents publics internationaux*², puisqu'ils tiennent d'un organe international leur mandat et qu'ils sont chargés dans l'intérêt de la communauté des Etats de fonctions de surveillance et de contrôle. Nous les excluons par contre, du cadre des fonctionnaires internationaux, parce que leur activité internationale est pour eux accessoire, qu'elle leur permet de rester dans l'organisation juridique étatique, qu'elle n'a pas pour conséquence de les soumettre à tout un régime juridique spécial, à un *status*.

Nous serions aussi disposé à reconnaître la qualité d'agents

1. Cf. not. l'art. XI du règlement intérieur de l'Institut de coopération intellectuelle, art. V du projet de règlement de l'Institut international pour l'unification du droit privé.

2. C'est l'opinion de FREI (p. 33), de Jacques Secrétan qui déclare qu'ils ont des fonctions directrices et même juridictionnelles et que leur activité est soumise aux intérêts généraux de la S. D. N.

Un point de vue opposé a été soutenu à l'Institut de Droit International, session de Vienne, 1924, p. 107 et 108 et par Schücking et Wehberg (p. 383) qui considèrent que ne sont pas des agents de la S. D. N. les membres des commissions consultatives qui « quoique nommés par les organes de la Société ne sont responsables que devant leur propre conscience », par exemple les membres de la Commission de coopération intellectuelle. Au fond l'intérêt pratique de la discussion est celui de l'application de l'art. 7 du Pacte et de la concession des privilèges et immunités diplomatiques. Il semble difficile de refuser, à notre sens, la qualité d'agents internationaux aux membres des Commissions et des Comités de Genève : ils ne représentent pas leurs pays respectifs et ils agissent dans un intérêt inter-étatique. La remarque de MM. Schücking et Wehberg serait très fondée, s'appliquant à la qualité de fonctionnaire.

internationaux aux membres du Conseil d'administration du B. I. T., désignés par les représentants patronaux et ouvriers à la Conférence générale¹. Ils ne tiennent pas leurs pouvoirs des Etats membres, et ne représentent aucun d'eux. Ils sont désignés personnellement pour trois ans, et ne sont pas nécessairement choisis parmi les délégués admis à la session de la Conférence où se fait l'élection. On peut considérer qu'ils exercent une activité internationale^{2, 3}.

Il est donc possible de distinguer les fonctionnaires internationaux de la catégorie plus étendue des agents internationaux. Nous avons cherché d'autre part à tracer une ligne de démarcation entre eux et les fonctionnaires nationaux, nous pouvons essayer maintenant, en manière de conclusion à cette première partie, de présenter une définition du fonctionnaire international.

Est fonctionnaire international tout individu chargé par les représentants de plusieurs Etats ou par un organisme agissant en leur nom, à la suite d'un accord interétatique et sous le contrôle des uns ou de l'autre, d'exercer, en étant soumis à des règles juridiques spéciales, d'une façon continue et exclusive des fonctions dans l'intérêt de l'ensemble des Etats en question.

Partant de cette définition, nous allons pouvoir présenter maintenant les diverses sortes de fonctionnaires internationaux, avant de tenter une étude d'ensemble des règles particulières qui leur sont applicables et qui en font une catégorie juridique spéciale et nouvelle.

1. Art. 393, Traité de Versailles.

2. En ce sens : FREI, *loc. cit.* et SECRÉTAN, p. 43.

3. Les trustees de l'emprunt autrichien de 1923 et ceux de l'emprunt de stabilisation bulgare sont aussi des agents internationaux. Ce sont des financiers, nommés par le Conseil, chargés en Autriche de la réception des fonds nécessaires au service de l'emprunt et de la direction de son exécution. En Bulgarie ils doivent représenter les intérêts des porteurs de l'emprunt (Art. 10 du protocole du 10 mars 1928, J. O., S. D. N., avril 1928, p. 468).

II. — LES PRINCIPAUX FONCTIONNAIRES INTERNATIONAUX

Chercher à établir l'histoire de la création des divers postes de fonctionnaires internationaux, reviendrait à retracer une grande partie de l'évolution du droit international, toute celle qui correspond à des essais d'organisation de la communauté des Etats. Nous ne pouvons entreprendre une telle étude. Nous ne chercherons pas non plus à examiner la situation de tous les fonctionnaires internationaux, nous nous bornerons à indiquer quels sont les principaux types existants aujourd'hui, guidé par la définition posée plus haut, ceci principalement afin de montrer à la fois la variété des hypothèses devant lesquelles on peut se trouver et la constance des principes fondamentaux s'appliquant à cette catégorie juridique.

Nous avons vu que l'existence d'un fonctionnaire international suppose nécessairement un accord entre Etats. Cet accord peut avoir pour objet la satisfaction immédiate et définitive d'un besoin international passager, ou, au contraire, la satisfaction continuelle d'un besoin qui se renouvelle sans cesse. Autrement dit, l'accord interétatique peut être provisoire ou permanent.

On peut citer comme fonctionnaire international existant à la suite d'un accord provisoire, le Commandant en chef des armées alliées pendant la guerre de 1914-1918. Le Général Foch, à la suite de la Conférence de Doullens, le 25 mars 1918, fut chargé par un accord international signé de Clemenceau et de Lord Milner de « coordonner l'action des armées alliées sur le front occidental ». A Beauvais, le 3 avril 1918, il est décidé « que les Gouvernements américain, français et britannique « confèrent au Général Foch, la direction stratégique des opérations militaires ». Et le 14 avril 1918 le Gouvernement anglais admet que le Général prenne le titre de *commandant en chef des armées alliées en France*. La fonc-

tion internationale du Général voyait sa durée limitée à celle des opérations militaires.

De même les membres d'une Commission arbitrale n'ont la qualité de fonctionnaires qu'à la suite d'un accord accidentel et il en est ainsi également des membres de la Cour permanente d'arbitrage.

Beaucoup plus importants quant à leur nombre et à leur rôle dans la vie internationale sont les fonctionnaires créés par un accord permanent ; ils correspondent à une tentative d'organisation commune et constituent actuellement un véritable corps administratif international dont il importe d'indiquer les grandes lignes.

On peut tenter un classement en envisageant les fins diverses poursuivies par ces organismes internationaux. On trouvera ainsi tout d'abord les organes permanents de groupements tendant à atteindre un but *d'ordre scientifique* : Union Géodésique, Office Hydrographique International, Bureau International des Poids et Mesures, Institut International du Froid¹, etc., puis répondant à un *intérêt économique* international : Union Postale², Union pour la Protection des œuvres littéraires et artistiques, de la Propriété industrielle, Office Central des Transports internationaux, Office Postal Américain, Office Panaméricain des marques de fabrique et des brevets d'invention, Union pour la Publication

1. Organisé par la Convention de Paris du 21 juin 1920. Son personnel comprend un directeur, un secrétaire général, des traductrices et dactylographes. Il est en outre fait appel à des collaborateurs accidentels, la situation budgétaire encore instable et précaire de cet organisme, tous les États n'ayant pas accepté de valoiriser leurs cotisations fixées en 1920, ne permet pas l'extension de personnel nécessaire.

2. Le Bureau de l'Union Postale universelle, créé à Berne par la Convention du 9 octobre 1876, comprend un personnel composé d'un directeur, d'un directeur-adjoint, de deux secrétaires, d'un secrétaire-adjoint, d'un secrétaire archiviste-adjoint, de deux dactylographes et d'un concierge.

des tarifs douaniers, Office International du Vin, Institut International d'Agriculture, etc.

D'autres groupements ont été créés pour tenter par une action internationale de préserver la *santé publique*. C'est ainsi qu'on pouvait considérer comme fonctionnaires internationaux les fonctionnaires dépendant du Conseil Supérieur de Santé de Constantinople qui a été supprimé par l'article 114 du Traité de Lausanne. C'est ce caractère qu'il faut reconnaître actuellement aux agents de l'Office International d'Hygiène publique.

De même, lorsque les Etats *administrent* dans leur intérêt commun un certain territoire les agents qui sont sous les ordres de leurs représentants sont des fonctionnaires internationaux : sous les réserves que nous avons indiquées on pourrait dire qu'il en est ainsi pour l'administration de Tanger, pour celle du phare du Cap Spartel¹. C'est sans conteste le caractère des agents des Commissions fluviales : Commissions Européenne², Internationale du Danube, Commission Centrale du Rhin, Commission Internationale de l'Elbe, de l'Oder, Commission Technique permanente des Eaux du Danube³, de ceux de la Commission des Détroits. Le contrôle financier exercé à maintes reprises par les Puissances européennes a parfois pro-

1. Convention du 31 mai 1865.

2. Le personnel de la Commission européenne du Danube est particulièrement important et intéressant, tant à raison de son nombre relativement considérable que du rôle dévolu à cette administration internationale déjà ancienne. Il est réparti sous l'autorité d'un Secrétaire général en cinq services : Secrétariat général, Service technique, Service de l'inspection de la navigation, Service du Capitaine du port, Service de la comptabilité générale. Il comprend une cinquantaine d'employés et 300 ouvriers environ. C'est un des organismes internationaux les plus importants si l'on excepte l'organisation de Genève.

3. Outre les employés de la Commission il semble bien que l'on puisse reconnaître le caractère sinon de fonctionnaire, du moins d'agent international au Président de la Commission qui est nommé par le Conseil de la S. D. N. (Art. 292, Traité de Trianon, Convention du 27 mai 1923).

voqué la constitution d'organismes internationaux de caractère administratif : on peut citer, par exemple, les agents de la Commission Internationale de Contrôle en Grèce, prévue par la Loi du 26 février et 10 mars 1898, art. 5, dont la teneur a été approuvée par les Puissances, ce qui lui donne la valeur d'un acte international.

En dehors de ces groupements internationaux dont le but est assez strictement limité et qui en conséquence n'emploient généralement qu'un personnel restreint, il en existe d'autres réunissant, de même que certaines Unions de caractère économique, un grand nombre d'Etats et déployant leur activité dans les sens les plus divers et qui par conséquent exigent un personnel administratif nombreux, compétent, différencié. Il faut citer tout d'abord l'Union Panaméricaine : telle qu'elle résulte des résolutions arrêtées à la sixième Conférence des Etats américains à la Havane, le 20 février 1928, son organisation comprend, à côté du Bureau de l'Union composé de représentants des Etats, des fonctionnaires choisis par lui, le directeur général et le directeur adjoint qui sont chargés de l'administration de l'Union et qui ont sous leurs ordres tout un personnel¹. Il faut citer d'autre part toute l'organisation de Genève ; il n'est pas douteux que l'institution de la Société des Nations et de l'Organisation Internationale du Travail, amenant, à raison de la complexité du but à la fois politique et économique qui était poursuivi, la formation d'une administration groupant des centaines² d'individus, a contribué

1. Ce personnel a aussi un caractère international, on ne peut le considérer comme étant simplement engagé par le Directeur par contrat de travail, à titre privé. La résolution adoptée par la cinquième conférence panaméricaine de Santiago de Chili de 1923 porte (art. 6) : « The Governing Board shall determine the manner of appointment of the remainder of the personnel, as well as their duties and all matters affecting their welfare ».

2. D'après le rapport de la Commission des Treize du 28 juin 1930 le personnel du Secrétariat comprend actuellement 664 fonctionnaires, celui du B. I. T., 424.

d'une façon décisive à mettre en lumière la notion même de fonctionnaire international qui est, en soi, antérieure quant à son existence et plus étendue quant à son domaine d'application. D'ailleurs il est bien évident que sont fonctionnaires internationaux, non seulement les employés du B. I. T. et du Secrétariat de la Société, mais encore tous ceux qui se rattachent à l'organisation de la S. D. N. et exercent des fonctions internationales dans les conditions que nous avons définies plus haut. Ceci comprend, d'une part les multiples fonctionnaires dont l'existence a été prévue par les traités de paix ou par des accords ultérieurs, le Haut-Commissaire pour Dantzig (art. 103 du Traité de Versailles), le Président du Conseil du port de Dantzig (art. 19 de la Convention du 9 novembre 1920 entre la Pologne et la Ville libre¹), les membres de la Commission de Gouvernement de la Sarre (chap. II, annexe à la section IV, partie III du Traité de Versailles), le Commissaire général de la S. D. N. pour la surveillance de l'emprunt autrichien de 1923 (Accord du 4 octobre 1922 entre la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, la Tchécoslovaquie et l'Autriche²), les membres de l'Office d'Etablissement des Réfugiés en Grèce nommés par le Conseil (Protocole du 29 septembre 1923 et Acte additionnel du 24 juin 1924), le personnel du Haut-Commissariat pour les Réfugiés, le Commissaire de la S. D. N. en Hongrie, etc. D'autre part, il faut signaler l'existence des fonctionnaires de groupements créés sous l'égide de la Société des Nations et grâce à l'appui matériel et moral particulièrement efficace d'un Etat déterminé : c'est ainsi

1. Il doit être désigné d'accord par les Gouvernements polonais et dantziçois, et en cas d'impossibilité d'entente par le Conseil de la S. D. N. Suivant le rapport du vicomte Ishii adopté par le Conseil le 26 février 1921, bien que choisi par le Conseil il « ne doit certainement pas être un fonctionnaire de la S. D. N. ». En effet, le Conseil n'agit ici que comme le mandataire des deux Etats intéressés. Mais il est incontestable que ce Président est un fonctionnaire international.

2. *J. O., S. D. N., 1922, p. 1471 et s.*

que nous compterons parmi les fonctionnaires internationaux ceux de l'Institut International de Coopération intellectuelle, de l'Institut International pour l'Unification du Droit privé, de l'Institut International du Cinéma éducatif¹.

On trouve également une Administration internationale de la *Justice* supposant l'existence de juges et d'un personnel judiciaire internationaux, qu'il s'agisse du règlement des différends entre individus, l'organisation interétatique s'expliquant par la situation internationale spéciale des pays considérés : c'est le cas du président et du Ministère Public du Tribunal mixte des Nouvelles-Hébrides, ainsi que du greffier et du personnel auxiliaire², ou des différends nés entre un Etat et des individus qui ne sont pas ses ressortissants à la suite de circonstances exceptionnelles : ce sont les membres³ et présidents des Tribunaux arbitraux mixtes créés par les traités de paix, ainsi que le secrétaire général ou les secrétaires. Enfin les Etats ont cherché à régler par la voie juridictionnelle certains conflits pouvant s'élever entre eux ; nous avons déjà rangé au nombre des fonctionnaires internationaux les arbitres qui peuvent être accidentellement choisis pour trancher de tels différends, nous y mettrons aussi les agents de l'organisme permanent auxiliaire de la Cour permanente d'Arbitrage : les membres du Bureau International de La Haye qui lui sert de greffe (art. 28,

1. Ces organismes ont été créés à la suite d'offres faites par les Gouvernements français et italien à la Société des Nations et examinées suivant la procédure normale. La majeure partie ou la totalité des frais sont supportés par la France ou l'Italie. Cependant il n'est pas douteux que les fonctionnaires puissent être considérés comme internationaux et le rapport pour 1929 du Directeur de l'Institut international du Cinéma éducatif le marque expressément (*J. O., S. D. N., 1930, p. 129*).

2. Art. 10 de la Convention franco-anglaise du 20 octobre 1906.

3. Bien que nommés par leur propre Etat ce ne sont pas ses représentants. En ce sens : KURT POSEGA, *op. cit.*

Convention de 1899 sur le Règlement pacifique des conflits internationaux) de même que le secrétaire général, nommé par une Commission d'Enquête siégeant ailleurs qu'à La Haye.

Il nous reste à signaler à ce point de vue un type achevé de fonctionnaires internationaux, présentant, nous le verrons, le plus grand intérêt : ce sont les juges de la Cour permanente de Justice internationale¹ au nombre de quinze et quatre suppléants (Résolution de la Onzième Assemblée du 20 septembre 1930). A côté d'eux ont été institués le greffier et les fonctionnaires du Greffe de la Cour².

Enfin sont encore fonctionnaires internationaux les agents d'un certain nombre d'organisations interétatiques créées à la suite de la guerre et pour en liquider les conséquences par l'action commune des Etats intéressés. C'est ainsi par exemple, que la Haute-Commission interalliée en Territoire Rhénan, les trois hauts-commissaires, leurs délégués généraux et le personnel de chacun des trois Hauts-Commissariats, nommés par leurs

1. On a beaucoup discuté le point de savoir s'ils sont agents de la S. D. N. Nommés par l'Assemblée et le Conseil, ils sont rétribués sur un budget alimenté par les contributions de l'ensemble des membres de la Ligue et incorporés au budget de celle-ci. L'affirmative a été soutenue par MORELLET (*L'Organisation de la C. P. J. I.*, 1921), SANCHEZ DE BUSTAMANTE Y SIRVEN (*La C. P. J. I.*, 1925, p. 168 et s.), O. HOIJER (*Le Pacte de la S. D. N.*, 1922, p. 253). M. COUDERT à la Session de Vienne de l'Institut de Droit International (*Annuaire*, p. 113) a admis au contraire l'indépendance.

La discussion est, en elle-même assez stérile, les juges étant soumis à un statut spécial et détaillé, et leur situation étant toujours examinée à part.

Pour les fonctionnaires du Greffe, la Cour elle-même, sous certaines réserves, les considère comme agents de la S. D. N. (1^{er} rapport annuel, p. 100, *Publications de la Cour, Série E*).

2. On doit considérer aussi comme fonctionnaires internationaux les membres de la Cour de Justice Centre-Américaine qui avait été créée par le Traité de Washington du 20 décembre 1907 et ceux du Tribunal International Centre-Américain créé par la Convention du 7 février 1923.

Gouvernements conformément à l'arrangement rhénan du 28 juin 1919 n'avaient pas le caractère international. Mais il en était différemment des secrétaires généraux de la Haute-Commission et de leurs collaborateurs, qui étaient des fonctionnaires interalliés.

De même la Commission des Réparations, telle qu'elle était organisée avant le plan Dawes, comprenait des organismes nationaux et une organisation internationale dont tous les rouages avaient un caractère nettement interallié et à la tête de laquelle était placée la Commission elle-même. D'ailleurs, certains fonctionnaires étaient communs aux organismes nationaux et à l'organisation internationale et dans ce cas dépendaient tour à tour et selon la fonction qu'ils exerçaient de leur délégué ou de la Commission elle-même. Le personnel international comprenait donc le Secrétaire Général, ses adjoints, le personnel du Secrétariat et d'autre part le personnel des Services généraux à la tête desquels se trouvait un Conseil de Service formé de représentants des Puissances.

Après le plan Dawes et la réorganisation de la C. D. R., le Secrétaire général, son adjoint, le personnel des sections financières, des restitutions et réparations en nature, de comptabilité et administrative ont constitué l'organisation interalliée.

Quant aux agents créés par le plan Dawes à la suite des accords de Londres de 1924, il faut reconnaître le caractère de fonctionnaires internationaux aussi bien à l'Agent général des paiements, qu'aux trustees, aux commissaires aux chemins de fer, aux revenus gagés, aux membres du comité des transferts et à l'ensemble du personnel de Berlin.

C'est de la multiplicité des situations particulières dont nous venons de rappeler l'existence que nous allons tenter de tirer les principes de la condition juridique des fonctionnaires internationaux. Il est bien certain que les circonstances diverses, qui

ont amené leur institution, ont pour résultat d'entraîner des modalités d'organisation extrêmement variées et complexes. Cependant il nous semble possible actuellement de ramener ces solutions multiples à quelques principes directeurs dont l'essentiel se trouve mentionné dans la définition même que nous avons présentée plus haut et se ramène en somme à l'idée de la nécessité d'assurer l'exercice d'un emploi public en dehors de tout système juridique étatique.

CHAPITRE II

Caractère de la condition des fonctionnaires internationaux

La question du caractère de la situation des fonctionnaires en droit public interne a fait l'objet d'abondantes discussions et suscité d'innombrables théories juridiques¹. Elle ne reçoit pas d'ailleurs, dans la pratique de tous les pays, la même solution et, en schématisant les choses, on peut dire que deux systèmes sont en présence et s'opposent : le système du droit public anglais suivant lequel le fonctionnaire se trouve dans une situation contractuelle, régie par le droit privé ; le système du droit public français pour lequel le fonctionnaire se trouve dans une situation légale et réglementaire, qu'il a acceptée lors de son entrée en fonctions, mais qui est susceptible de modifications unilatérales de la part de l'administration.

Le problème est délicat en droit interne, car il faut bien constater qu'un individu ne devient fonctionnaire que de son propre gré en consentant à accepter les obligations et les avantages qui pourront résulter pour lui de cet état mais que d'autre part les fonctions dont il se charge intéressent la collectivité, qu'elles constituent une collaboration à l'exécution d'un service public et qu'en conséquence la loi suprême de la fonction publique sera l'intérêt général et non celui des fonctionnaires.

1. L'ouvrage classique de M. le doyen NÉZARD (*Théorie juridique de la Fonction publique*, Paris, 1901) contient une étude très complète des nombreuses théories qui ont été présentées à ce sujet, tant en France qu'en Allemagne.

La portée de la discussion a été souvent mise en valeur : selon la solution donnée à ce problème d'apparence théorique, contrat ou situation légale et réglementaire, on est amené à trancher très différemment la question des modifications apportées au statut des fonctionnaires. S'il y a contrat, tout changement intervenant après l'entrée en fonctions ne peut se faire que d'un commun accord entre l'administration et le fonctionnaire car il porte atteinte aux droits acquis de celui-ci. En particulier la rupture unilatérale du contrat doit donner lieu à des dommages-intérêts. S'il y a situation légale et réglementaire acceptée par le fonctionnaire, le législateur et l'administration peuvent librement modifier les dispositions du statut d'une façon unilatérale, sans que l'on puisse parler de droit acquis autrement que pour les traitements dus pour services faits.

Il faut bien reconnaître que dans la pratique administrative des Etats la rigueur de ces solutions s'atténue mais elles subsistent dans leurs grandes lignes.

Le même problème se pose pour les fonctionnaires internationaux, mais il a été jusqu'à présent fort peu discuté. On pourrait craindre que cet examen du point de savoir si leur situation est nominative ou contractuelle soit un peu théorique : on arrive rapidement, nous le verrons, à envisager ce qu'on peut entendre par intérêt international ou à déterminer les bornes et les sujets du droit international. Mais il ne s'agit pas ici de recherches purement spéculatives dont l'intérêt serait mince, s'agissant d'un domaine encore neuf et dont le contenu matériel est inexploré, il importe au contraire d'arriver à donner une base solide à la solution de problèmes dont la portée pratique apparaît immédiatement : un fonctionnaire international peut-il être privé de ses fonctions, dans quelles conditions peut-il voir son traitement réduit pour l'avenir, un nouveau système d'incompatibilités peut-il être mis en vigueur à l'égard des fonctionnaires en exercice, etc. Lorsque

ces questions se sont posées, des solutions ont été données, inspirées généralement par des motifs d'opportunité politique, des considérations de personnes et d'équité, elles ne sont pas toujours telles que la rigueur des principes juridiques les ferait supposer. Avant d'examiner ce qu'est pratiquement le régime actuel, nous allons tenter de poser quelques jalons, de marquer les éléments du problème particuliers aux fonctionnaires internationaux.

Le fait juridique du fonctionnaire international met en présence, nous l'avons dit, des Etats agissant par l'organe de leurs représentants et un individu qui, en dehors de tout cadre étatique¹, exerce son activité dans l'intérêt de ces Etats pris dans leur ensemble comme personnes de droit des gens. Quel lien peut s'établir entre cet individu et ces Etats envisagés comme groupe, telle est la question que nous allons chercher à examiner.

Il convient tout d'abord de noter que la fonction internationale n'existe qu'autant qu'il y a un intérêt public interétatique à satisfaire, qui constitue sa raison d'être : c'est parce que les Etats considèrent qu'il est utile pour eux, en tant que sujets du droit des gens, de régler pacifiquement les conflits internationaux qu'ils organisent des juges internationaux. Ce n'est que du jour où les Etats estiment dans un domaine quelconque leur action commune nécessaire qu'ils créent une administration internationale.

Cette action commune n'est pas destinée à satisfaire les besoins de quelques individus appartenant aux Etats en question et considérés dans leur activité privée, celle-ci si importante soit-elle pour la vie économique des nations dont ils sont ressortissants : aussi nous ne considérerons pas qu'un cartel groupant des producteurs de diverses nationalités vise un but interétatique et puisse être regardé comme satisfaisant un intérêt public international.

1. Nous laissons de côté le cas d'un fonctionnaire national remplissant des fonctions internationales et celui des fonctionnaires des bureaux internationaux dépendants que nous retrouverons plus bas.

La notion d'intérêt public international suppose que l'on envisage les Etats dans leur ensemble et comme constituant des personnes du droit des gens, elle est le résultat des rapports nécessaires résultant du fait même de la communauté internationale. Cet intérêt public international apparaît parfois comme la simple extension, la prolongation pour ainsi dire de l'intérêt public national, c'est le cas par exemple pour le but poursuivi par les Etats groupés en Union postale¹. Dans d'autres cas, l'intérêt international ne correspond à rien de ce qui existe dans l'ordre interne car il est en rapport avec le fait des Etats, personnes souveraines et indépendantes : il en est ainsi lorsqu'il s'agit de « développer la coopération entre les nations et de leur garantir la paix et la sûreté » ou d'assurer le règlement pacifique des conflits internationaux.

Dans l'une ou l'autre hypothèse, il est clair que du moment que des Etats ont reconnu que leur intérêt en tant qu'Etats commandait une certaine communauté d'action, le but poursuivi par eux dépasse en importance les buts poursuivis par des individus ou plutôt il faut placer sur un autre plan une fin d'intérêt privé ou une fin d'intérêt interétatique. Celle-ci présentant une utilité socialement supérieure, utilité reconnue par des organismes qui dans l'ordre juridique englobent l'individu, il faut en conclure que celui-ci pourra, dans une mesure à déterminer, être placé dans une situation juridique spéciale s'il est appelé à agir comme individu pour collaborer à la satisfaction de cet intérêt public international. Quelle que soit la solution que l'on adopte relativement à la condition juridique des fonctionnaires internationaux, il y aura lieu de prendre en considération cette notion particulière qui est la raison d'être et la justification de la fonction internationale.

1. Ceci explique que dans ces hypothèses on ait pu, sans inconvénients, confier la « direction » de l'organe permanent et en particulier déléguer les pouvoirs concernant les fonctionnaires à un Etat particulier.

Le fonctionnaire international n'existant que pour permettre d'atteindre un but d'intérêt interétatique, il en résulte nécessairement que les règles qui déterminent la condition du fonctionnaire sont posées¹ par les représentants des Etats intéressés ou par un organe agissant pour eux. En effet il est bien clair que les dispositions relatives au nombre, au recrutement, aux obligations, à la rémunération et aux privilèges des agents publics internationaux sont établies à la fois à raison du caractère international de leurs attributions et de l'objet même de celles-ci ; seuls les représentants des Etats ou un organe commun sont qualifiés pour les établir. Ces règles, qu'elles soient insérées dans un traité général ou spécial, relatif à l'organisme qu'il s'agit d'établir d'un commun accord, ou qu'elles soient comprises dans un document intitulé « Statuts » et uniquement relatif à l'organisation de cette administration commune, obligent sans contestation possible tous les Etats intéressés. Cela apparaît immédiatement s'il s'agit par exemple des dispositions relatives aux fonctionnaires du Secrétariat de la S. D. N. et à ceux du B. I. T. insérées dans le Pacte et le Traité de Versailles. Elles constituent des règles de droit international au même titre que celles qui concernent le canal de Kiel. Mais il en est de même pour les normes concernant la condition des fonctionnaires internationaux établies par un organe international composé de représentants des Etats, la Commission européenne du Danube, par exemple, ou même par un fonctionnaire international compétent, le Directeur du B. I. T. Ainsi quelle que soit la source de cette réglementation, elle oblige les Etats : ceux-ci pris individuellement sont tenus d'en respecter les dispositions et les situations acquises par les individus, qu'ils soient ou non leurs

1. Il s'agit uniquement ici de savoir qui *rédige* les règles concernant les fonctionnaires internationaux, en laissant de côté la question des conditions dans lesquelles elles sont acceptées par ceux-ci, s'il y a contrat ou situation normative, acte-condition.

ressortissants, par application de ces dispositions. Il n'y a pas comme c'est généralement le cas pour les règles du droit international d'obligation d'Etat à Etat, il y a seulement un engagement direct ou indirect des Etats de respecter un certain ordre juridique établi par eux et qui n'existe pas au profit de l'un d'eux pris isolément mais au bénéfice de l'ensemble.

En outre ce premier caractère propre à ces règles spéciales du droit des gens en explique un autre : alors que couramment le droit international ne concerne uniquement que des Etats et leurs rapports entre eux, les dispositions qui nous occupent actuellement sont relatives à des individus. Ceux-ci, dans des conditions que nous déterminerons plus loin, sont soumis aux normes contenues dans des traités internationaux ou résultant des dispositions élaborées par des organes internationaux, et ceci directement et sans intermédiaire. Autrement dit, ce n'est pas parce que le juge français à la Cour permanente de justice internationale est ressortissant d'un pays dont le gouvernement a signé le protocole de 1920 qu'il est obligé juridiquement de respecter les dispositions du Statut de la Cour. Cette obligation résulte pour lui uniquement du fait d'avoir accepté les fonctions de juge. Ainsi il faut considérer que le juge américain était lié par les mêmes normes de droit international en dépit de l'abstention de son gouvernement. Donc, par un procédé que nous aurons à déterminer plus tard, un individu peut accepter d'être soumis à ces règles spéciales de droit international.

C'est là sans doute un aspect assez inattendu du droit des gens, mais il est impossible de ranger ces normes dans une autre catégorie juridique et à vrai dire ces dispositions, présentant le double caractère d'être relatives à une institution et de concerner des individus, sont la marque de l'orientation très nette du droit international vers l'organisation de la communauté internationale. Comme l'a écrit très bien le Professeur Verdross : « en principe la

communauté internationale se borne à formuler des normes imposant aux différents Etats une ligne de conduite déterminée, le règlement de celle des individus se trouvant par contre abandonné au droit de chaque Etat. Ici, une communauté plus ou moins étendue d'Etats a confié cette mission à des organes communs. Ces individus sont soumis aux normes formulées par les organes internationaux, c'est-à-dire au droit d'une communauté d'Etats¹ ».

Si donc ces règles relatives à l'existence et à l'organisation de la fonction publique internationale constituent des normes du droit des gens² qui sont susceptibles de s'appliquer et d'obliger des individus il est nécessaire pour qu'il en soit ainsi que ceux-ci

1. RAY estime en particulier que la S. D. N. est fondée sur une solidarité, une communauté de fait que le Pacte n'a fait que reconnaître et consacrer. Elle est une unité internationale au même titre que les Unions qui l'ont préparée. Elle est l'organe de la communauté internationale (*op. cit.*, p. 62 et 70).

2. La question du caractère des normes établies par un organe international a été examinée par M. SPIROPOULOS (*Théorie générale du Droit International*, Paris, 1930, p. 205 et s.). Il rappelle la théorie qui qualifie les Commissions fluviales internationales d'organes d'Etats fluviaux et considère les normes émises comme des normes juridiques d'Etat. Toutefois même en admettant ce point de vue, aujourd'hui discrédité, il reste que cette solution serait inapplicable pour les organes internationaux sans base territoriale. D'ailleurs M. Spiropoulos estime que les normes établies par les organes internationaux, n'étant pas en vigueur *entre Etats* ne sauraient logiquement figurer dans la catégorie des règles de droit international.

Pour ANZILOTTI (*Cours*, t. I^{er}, p. 295, Ed. fr.) les règles élaborées par les organes collectifs pour leur fonctionnement sont une forme spéciale d'accord obtenu au moyen de l'organe au lieu d'être réalisé directement. Il s'agit donc toujours de normes conventionnelles dont la valeur formelle n'est pas différente de celle de l'accord originaire d'institution auquel elles se rattachent. Ce qui n'empêche pas qu'elles puissent être modifiées ou abrogées par des procédés différents de ceux qui s'appliqueraient à l'accord initial. Anzilotti arrive donc à intégrer ces règles dans le cadre du droit international. Mais nous ferons observer que la justification qu'il donne de sa manière de voir apparaît bien contestable : ou l'organe international est composé des représentants des Etats et alors il y a réellement un accord

acceptent de devenir fonctionnaires internationaux. Autrement dit, cette situation assez particulière d'individus soumis à des règles du Droit international ne se réalisera que s'il y a de la part de ceux-ci une manifestation spéciale de volonté. En quoi peut-elle consister ?

Nous avons déjà signalé toute la variété du contenu matériel des obligations des fonctionnaires internationaux : ils sont parfois chargés de dire le droit, d'établir une réglementation, de permettre et d'assurer la navigation sur un fleuve mais le plus souvent ils ont à réunir, coordonner, publier des renseignements, à servir d'organes de liaison entre les Etats intéressés, à préparer le travail des Conférences internationales. Pour réaliser des besognes de cet ordre et s'assurer la collaboration d'individus compétents il est assez naturel de penser à recourir au procédé technique qui serait utilisé pour se procurer des services de nature analogue par un organisme privé, c'est-à-dire au *contrat de louage de services*. Qu'un rédacteur-traducteur à l'Office International d'Hygiène publique soit engagé par un contrat de droit privé, l'idée n'a en elle-même rien d'absurde. On recule immédiatement à la pensée d'émettre la même opinion au sujet du président de la Cour per-

entre ceux-ci lorsque des normes sont élaborées, ou il consiste en un agent commun et dans ce cas il faut bien admettre que les États sont obligés par des dispositions dont ils ont seulement été d'accord pour en admettre la possibilité et en déterminer les conditions d'élaboration.

Si l'on ne veut voir dans le droit international qu'un ensemble d'obligations entre États, il est plus exact de dire, avec von Liszt, que les normes des organes internationaux doivent être classées dans un groupe spécial, entre le droit international et le droit interne et constitueraient le début du droit commun de la communauté internationale (Cf. *contrà* CAVALLIERI, *I soggetti del diritto internazionale*, *Rivista*, 1925, p. 171). Mais il n'y a pas lieu à notre sens de distinguer ce qui est obligatoire *entre* États de ce qui est obligatoire *pour* les États considérés dans leur personnalité internationale.

manente de Justice internationale. Cette opposition fait apparaître immédiatement la complexité du problème et la difficulté qu'il peut y avoir à lui apporter une solution unique.

Théoriquement il n'est possible d'admettre qu'un fonctionnaire international se trouve dans une situation contractuelle que si au moment de son entrée en fonction il y a eu un accord de volontés entre lui et les représentants des Etats ou un organe commun. Ceci ne présente en principe aucune difficulté l'individu étant considéré indépendamment de son lieu d'allégeance avec un des Etats. Mais à plusieurs autres points de vue la situation apparaît plus délicate : tout d'abord ce contrat conclu entre un individu agissant comme personne privée et les représentants de plusieurs Etats pris comme sujets du droit des gens ou un organe commun à ceux-ci ne peut être considéré comme relevant du droit privé. Il ne s'agit pas là pour déterminer quel droit peut lui être applicable de résoudre une question de *conflits de lois*. Nous sommes en présence d'un contrat de droit international public, pourrait-on dire, échappant à tout contrôle étatique, à toute restriction législative, à toute juridiction.

D'autre part, les conditions faites au fonctionnaire international, dans un contrat de cette sorte, ne peuvent être déterminées qu'en rapport avec l'organisation de toute l'administration internationale considérée. Autrement dit, les conditions du contrat ne pourront être rédigées que par les représentants des Etats ou par l'organe commun. Il se présentera toujours, et ceci d'autant plus que l'administration internationale sera plus assise et plus importante, comme un contrat d'adhésion. Il n'y a pas en principe, de discussion possible entre un individu et les représentants de plusieurs Etats sur l'étendue des avantages et des obligations attachés à une fonction déterminée.

Enfin, il faut bien remarquer, que ce contrat n'est passé qu'en vue de satisfaire un intérêt international ; or, il est clair que celui-ci

dépasse les intérêts particuliers des individus, s'il arrive que cet intérêt international commande de porter atteinte, en quoi que ce soit, aux avantages résultant pour les fonctionnaires de leur contrat, il n'est pas douteux que l'attitude qui devra être prise dans un conflit de cet ordre sera différente de celle qu'il serait loisible de prendre dans le cas où il s'agirait de porter atteinte à un accord purement privé. L'équilibre entre les parties, n'est pas parfait, c'est un fait incontestable, et il est nécessaire de considérer l'intérêt public international lorsqu'il est en jeu comme un élément de plus de poids que l'intérêt de l'individu au maintien des avantages attachés à sa fonction.

Pour tous ces motifs, l'idée de situation contractuelle du fonctionnaire international, si elle n'est pas à rejeter *a priori*, ne doit être admise qu'avec une certaine prudence et surtout en évitant soigneusement une assimilation plus ou moins complète avec une situation de droit privé. Pour nous, pratiquement, elle aurait pour résultat, en cas d'atteinte au contrat rendu nécessaire par l'intérêt interétatique, de créer au profit du fonctionnaire le *droit* à une indemnité.

On peut, d'autre part, en étendant aux fonctionnaires internationaux, la théorie de la situation légale et réglementaire, souvent admise pour les fonctionnaires nationaux, les considérer comme ayant accepté un *status*, une situation normative, c'est-à-dire participant d'une institution. Les représentants des Etats posent, directement ou par un organe commun, les règles relatives à l'établissement et au fonctionnement d'une administration internationale : ces règles sont établies en vue de la satisfaction d'un intérêt international, que seuls les Etats sont susceptibles de déterminer et d'apprécier. Des individus acceptant d'être fonctionnaires internationaux se trouvent placés dans une situation réglée discrétionnairement par les décisions des Etats, ce qui signifie qu'ils n'ont aucun droit acquis au maintien des conditions de leur acti-

vité telles qu'elles existaient lors de leur entrée en fonctions. Ils n'ont *droit* qu'aux avantages liés aux services faits.

Cette manière de concevoir la fonction internationale est, de toute évidence, de nature à permettre d'organiser au mieux l'administration internationale puisque toutes les modifications nécessaires de l'institution sont aisément réalisables. Elle se heurte cependant à notre sens à des objections à la fois théoriques et pratiques.

Théoriquement, et nous avons déjà signalé ce point de vue, elle suppose qu'un individu en acceptant une fonction internationale soit obligé par les décisions interétatique quelles qu'elles puissent être et ceci alors même qu'il n'est ressortissant d'aucun des Etats participants. Sans doute, avec le système contractuel, un individu se trouve soumis à des normes internationales, mais du fait même du *consensus*, il participe pour ainsi dire à leur mise en vigueur à son égard. Ici l'acceptation ne porte pas sur des normes déterminées mais sur tout le droit d'une institution que les Etats peuvent fixer à leur guise et modifier librement. Il faut donc admettre ici, dans des conditions extrêmement larges la possibilité pour un individu d'être soumis à certaines règles de droit international.

Il en résulte pratiquement une objection sérieuse contre ce système. Il est de nature à entraîner pour les fonctionnaires internationaux, une instabilité dans leur situation, contre laquelle ils n'ont que peu ou point de garanties et qui, tout compte fait, serait de nature à nuire à la satisfaction de l'intérêt public international. En effet, si dans beaucoup de droits publics modernes, les fonctionnaires se trouvent dans une situation légale et réglementaire, les modifications apportées par le législateur et le pouvoir exécutif à la condition des fonctionnaires sont loin d'être réalisées d'une façon arbitraire. Les mouvements de l'opinion publique, les nécessités électorales, l'action des groupements de

fonctionnaires, l'éventualité d'un contrôle juridictionnel de la légalité des mesures prises constituent autant de freins à des changements trop fréquents ou inconsidérés. Pour un fonctionnaire international, il n'existe rien de tel en principe, il est livré à un pouvoir beaucoup plus arbitraire. Toutefois, une atténuation considérable à ce danger peut résulter de la personnalité même des fonctionnaires considérés et du rôle qui leur est imparti. Dans certains cas, il peut être conforme à l'intérêt international envisagé d'assurer une certaine stabilité aux règles concernant la fonction internationale et de faire à ses titulaires une situation leur créant une large indépendance.

Les conditions propres à la fonction internationale ne permettent donc pas d'adopter sans discussion l'un ou l'autre point de vue. Ceci explique que la pratique hésite entre ces deux solutions qui sont, suivant les hypothèses, adoptées l'une ou l'autre. De plus, il est souvent difficile, de se prononcer dans un cas donné pour reconnaître leur existence et ce manque de netteté tient aussi bien à la diversité des organismes internationaux, dans leur origine, leur but et leur fonctionnement qu'à la contagion qui peut résulter de la pratique en vigueur dans les Etats où ils sont situées, ou chez ceux qui ont joué un rôle prépondérant dans la conception et la réalisation de l'administration internationale considérée.

Nous allons maintenant chercher, ce qui dans les solutions de la pratique peut se rattacher quant à la condition des fonctionnaires internationaux à l'idée de contrat et à l'idée d'institution.

I. — LES FONCTIONNAIRES A SITUATION CONTRACTUELLE

Les textes relatifs à la condition des fonctionnaires internationaux contiennent fréquemment les mots de contrat, d'engagement, ou encore de contrat d'engagement, pour définir le procédé de

technique juridique par lequel des individus peuvent devenir fonctionnaires internationaux : ces termes se trouvent employés notamment dans les statuts du personnel de l'Institut International d'Agriculture (art. 31), pour celui du Greffe de la C. P. J. I. (Statut, art. 2, 5^e rapport annuel, p. 46). Ils se trouvent constamment dans les débats de l'Assemblée, les travaux de la Quatrième Commission, les statuts du personnel du Secrétariat de la S. D. N. (art. 11), du B. I. T. (art. 16¹) et des organismes créés en connexion avec la S. D. N. : l'Institut International de Coopération intellectuelle, l'Institut pour l'Unification du Droit privé, etc.

Il est donc conforme au droit positif de dire qu'un très grand nombre de fonctionnaires internationaux se trouvent dans une *situation contractuelle*. Nous allons chercher à déterminer dans quelle mesure il a été nécessaire de prendre en considération les divers éléments que nous avons signalés plus haut comme étant en rapport étroit avec la notion d'intérêt public international. Aussi après avoir examiné les points de vue qui ont été présentés à propos de la nature de ces contrats, nous chercherons à préciser dans quelles conditions sont donnés les consentements et fixé l'objet du contrat pour arriver enfin à étudier les conséquences mêmes de la notion contractuelle dans la vie de ces organismes internationaux.

Nous sommes en présence d'un contrat cela est incontestable, mais qu'est-il, doit-on l'assimiler à un contrat de Droit privé ou au contraire lui reconnaître des caractères *propres*, à raison du but poursuivi par l'organisation interétatique qui l'a rendu nécessaire. Les deux points de vue ont été soutenus.

Au lendemain de la première Assemblée de la Société des Nations,

1. Par exemple l'art. 16 du statut de 1928 du B. I. T. porte que « le statut, la lettre de nomination et la lettre d'acceptation constituent le *contrat d'engagement* ». Pour le Secrétariat les termes du statut sont les suivants (art. 11) : « l'accusé de réception » de la lettre du Secrétaire général « constitue le contrat d'engagement ».

M. Rougier considérait, dans un très important article consacré aux travaux de Genève, les employés du Secrétariat, à l'exception du Secrétaire général¹, comme des *particuliers* liés par un contrat de louage de services soit au secrétaire général, soit plutôt à la S. D. N. considérée comme personne morale. Cette notion, à son sens, s'accordait avec les attributions de ces employés occupés à des travaux de bureau n'impliquant point de manifestation d'une autorité ou d'une puissance publique quelconque². En outre, il faisait valoir que ce point de vue était seul conforme aux traditions du droit public anglais³ que l'on pouvait avec juste raison considérer comme ayant exercé une influence décisive sur les conceptions originelles d'organisation du Secrétariat⁴.

Il écartait au contraire l'idée que les employés du Secrétariat, puissent être des *fonctionnaires* de la S. D. N., en faisant valoir que l'autorité du fonctionnaire n'est qu'une manifestation de la souveraineté interne de l'Etat, or la S. D. N. n'est pas un Etat, ne possède pas de Gouvernement et n'exerce pas d'attributs de puissance publique. Les employés, ajoutait-il, ne sont pas

1. Nous retrouverons plus bas son opinion à ce sujet. *Rev. Gén. Dr. Int. Publ.*, 1921.

2. M. Rougier semble vouloir utiliser ici la distinction chère à certains auteurs du droit administratif entre les actes d'autorité et les actes de gestion. Elle n'a cependant aucune portée en droit des gens et ne peut servir à fixer une démarcation entre les fonctionnaires internationaux. D'ailleurs M. Rougier qui distingue juridiquement le Secrétaire général de la S. D. N. des employés du Secrétariat, reconnaît qu'il accomplit « des actes de gestion ». En fait cette classification, qui a été si combattue en droit public interne, ne paraît pas pouvoir s'appliquer au droit des gens.

3. C'est la théorie des *servants of the Crown* qui admettait jusqu'à Edouard VII la rupture du contrat par la mort du roi.

4. Les nominations des premiers fonctionnaires du Secrétariat ont été faites par le Secrétaire général, Sir Eric Drummond. Il avait reçu en mars 1919 pleins pouvoirs du Comité d'organisation de la S. D. N., à la Conférence de Paris, pour engager du personnel.

dans une situation légale et réglementaire. Ils n'ont même pas de statut déterminé. Il semble difficile de leur donner le titre de fonctionnaires sans modifier le sens de ce mot. Enfin, si l'on sépare la notion de fonction de celles d'Etat et de service public, il devient pratiquement impossible de distinguer le fonctionnaire des employés des grandes administrations privées ou de ceux des Bureaux et Commissions internationales.

Il est bien évident que si par hypothèse on lie la notion de fonctionnaire à celle de cadre étatique, il est inutile de parler de fonctionnaires internationaux. Mais en réalité, il est possible de retrouver dans la situation d'autres individus les caractères fondamentaux, qui se trouvent à la base de l'idée de fonctionnaire national : la notion d'intérêt public à satisfaire et celle de réglementation de la condition précisément en vue d'atteindre cette fin. Mais dans les cas que nous considérons, l'intérêt public en jeu n'est pas borné aux frontières d'un Etat, il s'étend à un groupe d'Etats. Cette extension du besoin à satisfaire, ne change en rien à notre sens, la nature juridique de la situation des individus qui en sont chargés. D'ailleurs, M. Rougier, sans lui donner expressément la qualité de fonctionnaire international, considère séparément le Secrétaire général de la S. D. N. et semble bien ne pas lui attribuer simplement la situation d'un employé lorsqu'il signale qu'il tient ses *fonctions* et *prérogatives* d'une Convention internationale qui crée une administration internationale. C'est donc qu'il admet pour un individu, la possibilité d'une situation juridique spéciale, non créée par une manifestation de la souveraineté interne de l'Etat. En réalité, le point de vue de M. Rougier, s'explique par une assimilation exagérée de la notion de situation légale et réglementaire à celle de fonction publique. Sans doute, les premiers fonctionnaires du Secrétariat n'avaient pas de statut, mais ceci s'explique par la manière empirique dont a été constitué, à l'origine, ce noyau d'administration. Mais on ne peut manquer

de noter qu'on a cherché le plus rapidement possible, à combler cette lacune.

En outre, nous sommes prêt à admettre, comme nous l'avons exposé plus haut, que les employés des Bureaux et Commissions internationales, sont des fonctionnaires internationaux, en notant qu'ils se distinguent des employés des entreprises privées, à raison du caractère d'intérêt public des services qu'ils sont appelés à rendre.

Le point de vue de M. Rougier s'analyse donc dans une confusion entre la situation contractuelle et la condition de droit privé¹. Il ne semble pas que cette manière de voir ait été confirmée par les faits². Nous sommes à Genève et dans beaucoup d'administrations internationales, en présence de contrats d'engagement, qui ne paraissent pas rentrer dans le cadre du droit privé. Il est nécessaire de faire intervenir dans l'analyse des effets de ces contrats d'autres notions, de leur reconnaître des caractères propres extracontractuels pour ainsi dire. Telle a été l'opinion du Conseil de la S. D. N. présentée notamment dans un avis donné par trois juristes chargés d'examiner des difficultés qui s'étaient élevées précisément à propos du contrat d'un fonctionnaire du Secrétariat.

1. M. ROUGIER note très justement d'autre part que les employés du Secrétariat ne sont pas des fonctionnaires ou représentants d'un État déterminé, que les gouvernements les ignorent officiellement. Relevant d'une autorité internationale, servant des buts internationaux, rétribués sur des fonds internationaux, ils sont en quelque sorte *dénationalisés*. Comme nous le faisons observer plus haut, il déclare qu'on ne peut les comparer aux délégués du Conseil ou à l'Assemblée (*op. cit.*, p. 275).

2. Le point de vue de M. ROUGIER a été adopté par M. HOIJER, et il est également défendu dans l'ouvrage récent de M. SCHMIDT : il considère les membres du Secrétariat et ceux du B. I. T., y compris le Secrétaire général et le Directeur, comme *Privatangestellte* et non comme des fonctionnaires au sens propre du mot, car la S. D. N. n'a pas de puissance étatique. Son autorité ne serait que dérivée (*op. cit.*, p. 7 et 33).

Le Collège a admis que le rapport existant entre cet employé et le Secrétaire général n'était pas seulement un contrat de louage de services ou de travail, mais qu'il était d'une nature beaucoup plus complexe, étant un *rapport d'emploi public*.

Nous examinerons plus bas¹, dans quelles conditions ont été nommés les trois juristes, MM. Adlercreutz, ancien juge à la Cour d'Appel de Stockholm, ministre de Suède à La Haye ; Van Slooten, membre de la Cour d'Appel de La Haye, président de la Cour militaire de Justice à La Haye et Barone, conseiller d'Etat d'Italie et quel devait être exactement leur rôle. Disons seulement qu'un litige soulevant des points de droit extrêmement délicats s'étant élevé entre le Secrétaire général et un ancien fonctionnaire du Secrétariat, le Conseil, auquel, en l'absence de tout organe juridictionnel particulier, appartenait alors la décision en dernier ressort, déclara qu'il se conformerait à l'avis émis par trois juristes nommés par lui et présentant toute garantie d'impartialité et d'indépendance.

Les faits de la cause étaient les suivants² :

En 1919, M. F. M. entre comme fonctionnaire au Secrétariat de la S. D. N. et il est nommé directeur du Service de Rédaction avec un traitement de 1.000 Livres sterling par an. La nomination provisoire faite par le Secrétaire général est confirmée par une Résolution du Conseil du 19 mars 1920, pour une période de cinq ans expirant le 10 janvier 1925.

Le 17 février 1921, le Secrétaire général écrit à M. F. M. pour l'informer qu'il va être mis en disponibilité en restant sur la liste des membres du Secrétariat et qu'il sera réintégré avec un traitement au moins égal, aussitôt qu'un poste qui conviendrait à ses aptitudes deviendra libre. On lui accorde quatre mois de

1. V. *infra*, chap. VIII.

2. J. O., S. D. N., 6^e année, n^o 10, p. 1441 et s.

congé dont deux à plein salaire, deux à demi-salaire. On le charge en outre, de préparer un rapport.

M. F. M. répond le 19 février 1921, prend note du contenu de la lettre de Sir Eric Drummond et acte de l'engagement de lui attribuer le premier poste disponible.

A partir d'octobre 1921, il n'est plus question de réintégrer M. F. M. Son nom n'apparaît plus sur les listes du personnel.

En janvier 1922, le Secrétaire général offre 500 livres sterling à M. F. M., en échange de quoi il *renoncerait à son contrat*. Ce dernier refuse, et réclame pleine réparation du préjudice subi par suite de renvoi sans justes motifs constituant une *rupture unilatérale du contrat de louage de service*, c'est-à-dire l'allocation de son salaire jusqu'à la date du 10 janvier 1925.

C'est cette demande que le collège a eu en 1925 à examiner, le Secrétaire Général concluant à son rejet et maintenant son offre de 1922 à titre purement généreux. Pour ce faire les Juristes ont, dans un avis long et motivé avec un très grand soin, examiné quelle pouvait être la nature du lien existant entre M. F. M. et le Secrétaire Général. Dès le début ils ont écarté de la façon la plus formelle le principe suivant lequel la question relèverait uniquement du droit privé : le rapport juridique existant entre le Secrétaire Général et M. F. M. n'est pas simplement un contrat de louage de service ou de travail. « Il est d'une nature beaucoup plus complexe, étant un *rapport d'emploi public*. En conséquence, il ne peut pas être jugé seulement d'après les principes de droit privé et des lois civiles, mais il doit être envisagé surtout d'après les principes de droit public et des lois administratives ».

Ainsi sans faire intervenir l'idée présentée par M. Rougier, reprise dans la thèse de M. Schmidt, et d'après laquelle une différence radicale existerait entre les fonctionnaires des États et les employés de la S. D. N., l'avis des Juristes les assimile pour

présenter, en quelque sorte, une théorie des rapports d'emploi public : ceux-ci « sont toujours dominés par les *exigences des intérêts publics* auxquels les intérêts privés et personnels des fonctionnaires ne peuvent être que subordonnés ».

« En engageant les fonctionnaires et surtout les fonctionnaires de haut rang, dont le travail n'est pas exclusivement technique, l'Administration accomplit un acte d'autorité dans un but d'utilité publique et par un tel acte elle confère à des personnes privées des fonctions publiques, leur donnant ainsi la qualité de fonctionnaires, parce que c'est cette délégation de fonctions publiques qui caractérise la nomination aux emplois publics. »

Ces principes, ajoutent les Juristes, constituent les *naturalia negotii* des rapports d'emploi public : « Il n'est pas nécessaire qu'ils soient exprimés dans des règles de loi ou de convention précises. Sans doute l'administration publique ne doit pas exercer ses pouvoirs d'une façon arbitraire et a l'obligation, dans chacun de ses actes, de s'inspirer de l'intérêt public et de respecter les principes de justice. D'autre part des droits peuvent être reconnus, « surtout d'ordre économique¹ » mais limitativement et subordonnés à ceux de l'administration et « *dans aucun cas en vertu d'un engagement contractuel* ».

Ces notions d'un caractère général étant rappelées, l'avis des Juristes en fait l'application au cas des fonctionnaires de Genève : « Si, dans les Etats, les rapports d'emploi public doivent être dominés par les exigences d'intérêt public dans lesquels ils trouvent leur raison d'être, il doit en être *a fortiori* de même à la S. D. N. qui doit satisfaire à des *exigences de nature bien plus complexe*, parce qu'elles sont *internationales*, et qui, par conséquent, dans le recrutement, dans le maintien et le renvoi des fonctionnaires doit exercer un pouvoir *encore plus largement discrétionnaire* ». On fait

1. Ce qui signifie évidemment le traitement, éventuellement la pension de retraite et les avantages matériels.

alors observer que le Secrétaire général, représentant responsable envers les membres de la S. D. N. du Secrétariat et de son fonctionnement est l'arbitre pour les nominations et le maintien des fonctionnaires. Sans doute, certaines garanties ont été apportées pour empêcher l'arbitraire, mais les deux statuts du personnel ont reconnu et maintenu ces pouvoirs. D'ailleurs l'engagement et la sortie de service de M. F. M. étant antérieurs à la mise en vigueur des statuts, on ne saurait lui appliquer les garanties formelles qui y sont prévues. Il faut donc observer ici les *principes généraux du droit qui règlent le rapport d'emploi public* en tenant compte des conditions spéciales de l'engagement : traitement de 1.000 Livres, poste de directeur du Service de Rédaction, durée de cinq années.

Le Collège des Juristes fait valoir que le Secrétaire général ayant estimé, en décembre 1920, qu'à raison de sa santé, M. F. M. n'avait pas « la tranquillité d'âme et l'esprit de collaboration nécessaires » il aurait pu le renvoyer immédiatement sous réserve des indemnités qu'il y aurait eu lieu de lui accorder. C'est par convenance, qu'une solution amiable lui a été proposée en 1921 et elle ne peut « constituer une novation ou une modification du contrat original puisque celui-ci *n'est pas un contrat de droit civil* et qu'à l'égard d'un emploi public, un fonctionnaire ne peut faire de contrats avec l'Administration ».

En conséquence, il n'est pas nécessaire d'établir, si le Secrétaire général s'est oui ou non tenu aux engagements pris par lui, il n'a pas offert d'autre poste à M. F. M., parce qu'il a estimé que celui-ci *n'était pas apte à remplir* une fonction au Secrétariat. Sa décision d'éloigner M. F. M. a été inspirée uniquement par la *considération des intérêts de l'administration* et ce renvoi a pu avoir lieu *légitimement*.

Ceci étant acquis, une indemnité est due d'autre part à M. F. M. comme un *droit* et non seulement comme une mesure d'équité :

« Une fois les exigences de l'intérêt public satisfaites, il faut prendre en juste considération les intérêts privés qui ont été lésés ». Or, M. F. M. n'a pas commis de faute, l'Accord de février 1921 lui avait donné la légitime attente d'autres fonctions au Secrétariat. Toutefois, l'offre de 500 livres sterling, en janvier 1922, a dû lui montrer l'impossibilité de réintégration et par analogie avec les règles du Statut depuis lors en vigueur, le Collège estime qu'il faut allouer au requérant une indemnité de 9 mois de traitement, soit 750 livres sterling.

Ayant ainsi présenté une solution commandée par les principes du droit public, les juristes s'efforcent subsidiairement de la justifier du point de vue du droit privé : à supposer qu'il y ait eu un contrat en 1919, celui-ci n'a pas été violé car sans aucun doute, les parties ont adhéré aux modifications proposées par le Secrétaire général, le 17 février 1921. Or, d'après elles, il appartenait au Secrétaire général seul de juger les possibilités d'offrir à M. F. M. un nouveau poste au Secrétariat. Toutefois, en équité, l'allocation d'une indemnité se justifie par le fait que M. F. M. n'avait pas été éclairé, en février 1921, sur ses chances de réintégration et qu'on ne lui avait pas fait connaître que le Secrétaire général avait acquis la conviction de l'impossibilité de lui offrir un nouveau poste.

Nous ne discuterons pas cette dernière partie de l'argumentation du Collège des Juristes, elle repose sur une interprétation sans doute très contestable des termes de la correspondance échangée entre le Secrétaire général et M. F. M. Elle a en tous cas, et le début de l'avis du Collège est tout à fait décisif à cet égard, un caractère nettement subsidiaire. La première partie, au contraire, est d'une importance et d'un intérêt capital, ceci à raison des personnalités qui ont donné cet avis, du soin avec lequel il a été motivé et du fait qu'il a été adopté par le Conseil. Il faut d'ailleurs noter que ce qui doit être surtout pris en considération, ce n'est

pas la solution donnée en ce qui concerne le congédiement de M. F. M., actuellement elle n'a pas grande valeur comme précédent étant donné que les fonctionnaires sont soumis à un statut du personnel qui détermine avec précision les conditions du renvoi, les pouvoirs du Secrétaire général en cette matière et les garanties qui sont prévues au profit des fonctionnaires pour empêcher toute mesure arbitraire. Mais ce qui est tout à fait intéressant et ce qui présente toujours une importance de premier ordre, c'est l'analyse faite par le Collège de la situation des employés à l'égard de l'Administration internationale ; aucune hésitation n'apparaît, la théorie du contrat de droit privé est écartée délibérément : ce sont des *fonctionnaires*. On va même plus loin, on écarte toute idée contractuelle, le Collège insiste sur ce point : « Des droits peuvent être reconnus aux fonctionnaires, surtout d'ordre économique, mais limitativement et subordonnés à ceux de l'Administration et *dans aucun cas en vertu d'un engagement contractuel* ». « A l'égard d'un emploi public, un fonctionnaire *ne peut faire de contrat* avec l'Administration.

Dans cette analyse un premier point paraît profondément exact : les employés du Secrétariat sont des fonctionnaires parce qu'ils agissent dans un intérêt public, intérêt qui justifie des prérogatives de l'administration et ceci d'autant plus qu'il est plus complexe étant international. Mais nous ne saurions tirer de ce premier point la conséquence nécessaire et inéluctable que leur situation *ne peut être contractuelle*, ce serait aller contre les faits qui s'imposent à nous¹. Dans le désir d'assurer la condition de l'Administration internationale et de justifier en droit une situation qui était le résultat d'incertitudes et d'insuffisances fatales aux débuts d'une organisation nouvelle et complexe, le Collège

1. Les mots de contrat, d'engagement contractuel sont constamment employés dans les textes relatifs à l'organisation des administrations internationales.

des Juristes a employé des formules trop absolues et qui nous apparaissent inexactes. Pour nous, un très grand nombre de fonctionnaires internationaux, dont ceux de Genève, se trouvent dans une *situation contractuelle*, mais à raison de l'objet même de leur activité, ils sont soumis à des règles spéciales qui ne peuvent être considérées comme entrant dans le cadre du droit privé, une des parties contractantes se présentant avec des prérogatives commandées et fortifiées par l'intérêt public interétatique.

Nous allons chercher maintenant à montrer les éléments de cette situation contractuelle en marquant ce qu'elle a de particulier, en soulignant ce caractère de contrat dans un intérêt public international, en examinant successivement quelles sont les parties à ce contrat, comment se manifeste leur consentement et sur quoi porte le contrat. Nous verrons enfin dans quelles conditions les stipulations peuvent être et ont été modifiées pour toucher du doigt la portée pratique de l'idée de contrat.

Les *parties* au contrat sont, d'une part la personne qui désire devenir fonctionnaire, d'autre part le représentant de l'administration internationale considérée, agissant *ès qualité*. Le pouvoir pour celui-ci de passer ce contrat d'engagement résulte d'un accord international qui lui donne le droit de recruter le personnel nécessaire, à sa guise ou dans certaines limites. D'une façon générale ce représentant envoie à l'intéressé, qui a manifesté son désir de devenir fonctionnaire, une lettre de nomination dans laquelle sont spécifiés la situation qu'il doit occuper, le traitement et les avantages matériels qui lui sont alloués, la date d'entrée en fonctions et qui rappelle enfin que les conditions de l'engagement sont définies par le Statut du Personnel¹.

1. La lettre de nomination pour les fonctionnaires du B. I. T. est actuellement rédigée de la manière suivante :

« M. est engagé au B. I. T., à Genève, pour occuper un poste dans la catégorie des au traitement de début de francs suisses par an, susceptible

Le fonctionnaire doit répondre par une lettre d'acceptation dans laquelle il fait connaître qu'il a pris connaissance de ces dispositions et qu'il les accepte. Il est donc nécessaire pour qu'un individu devienne fonctionnaire d'une des administrations internationales considérées, qu'une manifestation concordante de volontés émane du représentant de celle-ci et de lui-même¹. En outre, cet accord doit porter non seulement sur le fait de l'entrée en fonctions mais sur toutes les conditions de l'exercice de son activité, ses avantages et ses obligations.

Ce contrat d'engagement a un caractère formaliste : il n'existe que si cet échange de lettres a été opéré ; un simple accord verbal serait certainement irrégulier². Mais si ce point est certain, les textes varient lorsqu'il s'agit de déterminer ce qui constitue le contrat, pris dans le sens d'*instrumentum*. Pour les fonctionnaires du Greffe de la C. P. J. I., c'est la lettre du greffier, pour ceux du

de s'élever par augmentations annuelles de..... francs jusqu'à un maximum de..... francs. »

(Suit une disposition relative à la retenue pour cotisation à la Caisse de Prévoyance du personnel, et qui sera modifiée par suite des dispositions élaborées par la XI^e Assemblée concernant les pensions de retraite.)

« Son engagement date du..... inclus et sa durée sera de 21/28 ans, sous réserve des dispositions du Statut concernant la limite d'âge.

Les conditions de son engagement sont définies par le Statut du Personnel, sous réserve des modifications qui pourront être apportées à ce dernier.

Il est en particulier astreint à une période de stage d'un an et sa nomination définitive ne pourra être prononcée que sous réserve d'un nouvel examen médical satisfaisant à la fin de sa première année de service.

Le Directeur du Bureau international du Travail.

1. La nécessité de cette manifestation concordante de volontés est prévue par les Statuts du personnel de l'Institut international d'Agriculture (art. 11), du Secrétariat de la S. D. N. (art. 11), du B. I. T. (art. 16), de l'Institut international de coopération intellectuelle (art. 4), du Greffe de la C. P. J. I. (art. 2).

2. Sauf au cas où aucune disposition ne fixe les conditions et le mode d'engagement. Ce contrat pourrait alors parfaitement être verbal.

Secrétariat de Genève, l'accusé de réception de la lettre du Secrétaire Général. Le texte du Statut du B. I. T., tel qu'il a été révisé en 1928, est le plus complexe, mais aussi le plus précis. Il porte en effet : « Le statut, la lettre de nomination et la lettre d'acceptation constituent le contrat d'engagement » (art. 16, e).

Le contenu de ce contrat présente la particularité d'être en principe déterminé unilatéralement par l'administration internationale à raison du but d'intérêt interétatique poursuivi et d'être prévu à l'avance comme un des éléments de l'organisation considérée. Rien dans la situation du fonctionnaire ne peut, sauf exceptions posées à l'avance, être l'objet de tractations particulières ou de mesures spéciales. Sans doute, lors de la constitution des organismes de Genève, des contrats individuels ont été passés, de formes variées et sans qu'une réglementation préétablie en eût précisé auparavant les détails, mais cela n'a été qu'une période d'organisation transitoire. En général, et ceci fait bien apparaître les caractères propres de ce contrat, les conditions proposées à un individu déterminé, sont préétablies, tant au point de vue de la situation même et des avantages consentis que des modalités d'exercice de la fonction, dans des textes élaborés par les autorités chargées d'assurer le fonctionnement de l'institution. L'existence d'un ensemble de règles propres à permettre la satisfaction de l'intérêt international, l'existence d'un *Statut* du personnel international apparaît comme une nécessité dès que l'organisation interétatique se constitue. Il répond aussi au désir de donner aux fonctionnaires un sentiment de sécurité en leur accordant des garanties de stabilité¹ et en précisant l'étendue exacte de leurs obligations et de leurs droits.

1. Cette idée a été indiquée dans le jugement n° 2 du 25 janvier 1929 du Tribunal administratif de la S. D. N. : « Att. que le rapport de M. Noblemaire, préalable » à l'adoption du Statut, fait ressortir clairement l'intention dans laquelle celui-ci

Le Statut émane de l'autorité chargée de procéder à la nomination, sans doute elle peut recevoir des directives des représentants des Etats qu'elle doit suivre sous sa responsabilité, mais ce n'est qu'à elle qu'il appartient d'en déterminer les modalités d'application¹.

C'est ainsi que la quatrième Commission, suivant les termes du rapport Noblemaire, signalait, à la deuxième Assemblée de la S. D. N., la nécessité d'un Statut du Personnel et en indiquait les bases².

Le 1^{er} janvier 1922 entrait en vigueur le Statut du personnel du Secrétariat, signé du Secrétaire Général, remplaçant le Statut provisoire publié le 1^{er} juin 1921. En janvier 1923, le personnel du B. I. T. était également doté d'un Statut. Ces Statuts ont fait l'objet de nouvelles éditions contenant certaines modifications, respectivement en 1926 et 1929.

Les principes directeurs ont été indiqués à deux reprises par l'Assemblée, en 1921, à la suite du rapport de M. Noblemaire,

« a été établi, en spécifiant qu'il s'est agi de porter remède à l'insécurité dans « laquelle le personnel se trouvait avant l'établissement de ces garanties de « sécurité. »

1. La Commission des Treize a posé le principe suivant lequel : « Pour les modifications éventuelles qu'il conviendrait d'apporter au Statut dans l'avenir, la Commission estime qu'il est opportun de laisser une certaine latitude au Secrétaire général, sans qu'il puisse être, par lui, porté atteinte aux droits acquis.

Toutefois pour concilier cette faculté nécessaire au bon fonctionnement de l'Assemblée avec les droits souverains de l'Assemblée, le Secrétaire général pourrait apporter des modifications au Statut, mais il serait tenu de les communiquer à l'Assemblée. Celle-ci serait ainsi en mesure de demander sur les modifications apportées, toutes les justifications utiles et, s'il y a lieu, de refuser son agrément ». A la Quatrième Commission M. Rappard, délégué de la Suisse, a fait préciser que les principes sont posés *ne varietur* par l'Assemblée, le Secrétaire général ayant l'entière liberté d'interprétation.

2. *Actes de la Deuxième Assemblée, Séances plénières*, p. 591.

en 1930, à la suite du rapport de la Commission des Treize¹. Les Statuts des organes administratifs dépendant de la S. D. N. feront donc, dans un avenir très proche, l'objet des révisions dont les bases résultent des travaux de la Onzième Assemblée.

1. La question du personnel et de l'organisation du Secrétariat a fait l'objet, en 1920, d'un rapport de la Quatrième Commission à l'Assemblée, proposant la nomination d'une Commission d'experts. Ce rapport fut modifié et adopté par la Première Assemblée qui formula trois recommandations au Conseil concernant le recrutement et les droits des fonctionnaires (*J. O., Actes 1920, Séances plénières*, p. 663). M. Noblemaire présenta alors le 7 mai 1921, au nom de la Commission d'experts, un rapport (*J. O., Actes 1921, Séances des Commissions*, C. II, Annexe, p. 176) dont les conclusions furent proposées par la Quatrième Commission à l'Assemblée et adoptées le 1^{er} octobre 1921 (*Actes 1921, Séances plénières*, p. 591). Ce sont les conceptions du rapport Noblemaire qui ont été placées à la base des dispositions primitives du Statut du B. I. T. et de celui du Secrétariat.

En 1928 la question de la révision d'ensemble de l'organisation administrative de la S. D. N. s'est posée à la Neuvième Assemblée qui chargea les fonctionnaires compétents des organisations autonomes d'étudier les mesures souhaitables et de soumettre les résultats de ces recherches à la Commission de contrôle, afin qu'un rapport pût être communiqué à la prochaine session de l'Assemblée (*Actes de la Neuvième Assemblée : Séances des Commissions*, C. IV, p. 51 ; *Séances plénières*, p. 190). La Commission saisie des documents en question en juin 1929 estima qu'il y avait lieu de continuer l'examen de la question et de ne déposer un rapport que l'année suivante. Cependant la Quatrième Commission fut saisie de deux projets de résolution britannique et italien, tendant l'un et l'autre à la constitution d'une Commission d'enquête. La Dixième Assemblée a pris acte de ces projets et décidé la constitution d'une commission d'étude, dite Commission des Treize, chargée « d'étudier les mesures les plus appropriées pour assurer à l'avenir comme il a été assuré dans le passé le meilleur rendement possible de l'administration au Secrétariat, au B. I. T. et au Greffe de la C. P. J. T. »

Cette Commission a tenu deux sessions et a élaboré un rapport dans lequel étaient examinées les causes du malaise qui avaient été signalées et contenant un nombre considérable de suggestions destinées à y porter remède. Ce rapport a fait l'objet de discussions approfondies à la Quatrième Commission, de la Onzième Assemblée et ses suggestions essentielles ont été adoptées. Toutefois la question de la réorganisation de la haute direction du Secrétariat a été renvoyée pour examen à une nouvelle commission d'étude, dont les conclusions devront être soumises à la Douzième Assemblée.

Ces Statuts de Genève, sont extrêmement développés, ils contiennent des dispositions nombreuses et abondantes. Par exemple, le Statut du B. I. T. tel qu'il a été révisé en 1928 présente les divisions suivantes : obligations générales, recrutement, avancement, nomination, limite d'âge, terme des contrats, démission, réintégration, stage, traitements, congés de maladie, frais de voyage et de déménagement, sanctions, rapports annuels, indemnités et allocations, commissions paritaire, administrative, de recrutement et d'avancement, d'invalidité, comité du personnel. Il diffère assez sensiblement dans le détail de la rédaction de celui du Secrétariat qui dans son texte en vigueur est plus ancien (1926).

On trouve la source d'un grand nombre des dispositions de celui-ci, dans le règlement du personnel établi par le Comité permanent lors de la création de l'Institut International d'Agriculture en 1905, c'est qu'en effet, au moment de l'organisation de la S. D. N., M. Léon Bourgeois, demanda au vice-président de l'Institut, M. Louis Dop, de lui communiquer les textes en vigueur dans cette administration internationale déjà ancienne et qui groupait un nombre relativement considérable de fonctionnaires. En fait un grand nombre d'articles furent sinon copiés, du moins très fortement inspirés par les règles appliquées à Rome.

Actuellement, le Statut du Personnel, du Secrétariat de la S. D. N. tend en quelque sorte à devenir le droit commun pour certaines administrations internationales ; c'est ainsi que le règlement du personnel de l'Institut de Coopération intellectuelle prévoit que « pour les cas non prévus au présent Statut on s'en référera au Statut du Personnel du Secrétariat de la S. D. N. » (art. 1^{er}). La même disposition se trouve dans le projet de règlement du personnel de l'Institut d'Unification du Droit privé (art. 18) et en attendant son entrée en vigueur, on avise les fonctionnaires lors

de leur nomination, qu'ils sont soumis au régime du Secrétariat de la S. D. N.

On serait tenté d'écarter toute idée contractuelle lorsque l'on considère que la situation des fonctionnaires internationaux est déterminée dans la majorité des cas, uniquement par un Statut établi unilatéralement et qui ne peut être modifié que par l'une des parties. Il n'en est rien. Sans doute, nous sommes en présence d'un contrat d'adhésion, mais la situation est certainement contractuelle. Deux ordres de faits le prouvent : tout d'abord, il est parfois prévu que des modifications au Statut pourront être consenties dans l'intérêt d'un individu déterminé, par des clauses particulières stipulées formellement dans le contrat d'engagement¹ ; d'autre part, la possibilité de modifications au Statut postérieures à l'entrée en vigueur du contrat est subordonnée, soit à l'insertion d'une clause expresse dans le contrat, soit à l'adhésion du fonctionnaire à une novation de la convention primitive.

Certains contrats contiennent la réserve du droit pour l'administration de modifier le Statut du personnel qui constitue précisément un des éléments de ces contrats². En vertu de cette clause le fonctionnaire peut voir transformer les conditions d'exercice de sa fonction, puisqu'il a accepté d'avance de s'y soumettre. Ceci rappelle d'une façon frappante, en fait, la situation d'un fonctionnaire dans un pays comme la France où sa condition est légale et réglementaire et peut être modifiée unilatéralement par la puissance publique. Toutefois il faut bien faire observer qu'une telle

1. Art. 22 du Statut du Personnel de l'Institut de coopération intellectuelle. Cf. Déclaration de M. HAMBRO à la Quatrième Commission (*Actes de la Neuvième Assemblée, Séances des Commissions*, C. IV, p. 81).

2. Le certificat d'engagement du personnel international permanent du B. I. T. porte par exemple : « Les conditions d'engagement sont définies par le Statut du Personnel, sous réserve des modifications qui pourront être apportées à ce dernier ».

disposition ne peut pas se présumer, elle doit être exprimée expressément, d'autre part les modifications au Statut du Personnel ne peuvent souvent être réalisées qu'avec une participation plus ou moins considérable du personnel, ce qui atténue considérablement le caractère unilatéral d'une telle transformation¹.

Enfin même dans le cas où existe une disposition générale permettant à l'administration de modifier le Statut du personnel au cours du contrat, le Tribunal administratif de la S. D. N. dans son jugement N° 2 du 15 janvier 1929 a été amené à définir ses pouvoirs de la manière suivante :

« La portée d'un article de cette nature n'a pas pu être de livrer
« le fonctionnaire à l'arbitraire de l'administration, puisque, au
« contraire, l'existence d'un statut s'inspire de la nécessité de donner
« aux membres du personnel, pour le présent et l'avenir, des garan-
« ties légitimes quant à la stabilité et aux conditions de leur emploi.

« On ne peut donc concevoir l'interprétation de l'article 117
« qu'en ce qui concerne des modalités d'application ou des points
« accessoires et non pas pour ce qui touche à l'essentiel des droits du
« personnel ».

Dans tous les autres cas une modification quelconque au contrat primitif ne peut intervenir qu'avec l'accord de l'administration internationale et du fonctionnaire intéressé, c'est là un principe dont les applications sont constantes : on répète sans cesse à Genève qu'il ne peut être porté atteinte aux droits acquis des fonctionnaires. Lorsqu'au moment des compressions des services au B. I. T. en 1923 les prévisions budgétaires comprenaient certaines sommes pour les « dépenses nécessaires pour le départ des

1. C'est ainsi que le Statut du B. I. T. de 1928 porte (art. 94) : « Le présent Statut pourra être révisé par le Directeur après accord avec le personnel ». Les modifications éventuelles à apporter au Statut doivent faire l'objet d'un avis de la Commission administrative qui comprend : le Directeur-adjoint, quatre membres désignés par le Directeur et quatre membres désignés par le Comité du personnel (art. 84 et s. du Statut).

fonctionnaires congédiés ou démissionnaires », le Comité du budget dans son rapport « pense que le Conseil d'Administration du B. I. T. tiendra une fois de plus à donner au personnel la garantie que les contrats passés par lui seront *strictement respectés* ». En 1930, la Commission des Treize, après avoir présenté certains projets de réforme du Secrétariat de la S. D. N., déclare : « Aucune atteinte ne devra être portée aux situations acquises ». Et c'est la règle qui est rappelée, sans qu'aucune discussion ne s'élève sur sa valeur lorsqu'il est question en septembre 1930 à la Quatrième Commission de supprimer les sous-secrétaires généraux.

Le principe est donc certain, toutefois la bonne marche de l'administration internationale a exigé à maintes reprises et exigera certainement encore des modifications à la condition des fonctionnaires. Celles-ci ne peuvent être réalisées que par un accord. Evidemment celui-ci n'intervient pas dans des conditions absolues de libre discussion, on propose au fonctionnaire le choix entre deux situations sans qu'il puisse faire connaître et imposer ses desiderata personnels, mais un fait est certain, c'est qu'il peut s'opposer à toute modification de sa situation. Il faut d'ailleurs s'empresse de remarquer qu'en pratique les administrations internationales ne contiennent pas des échantillons, pour ainsi dire, de toutes les situations ayant existé depuis leur constitution : l'alternative offerte aux fonctionnaires se présente généralement de telle sorte qu'ils ont intérêt à opter pour les dispositions nouvelles. Ils gardent cependant en théorie leur liberté. On pourrait assez bien comparer leur situation à celle des porteurs de titres d'un emprunt au moment d'une conversion.

Il arrive d'ailleurs que le Statut du Personnel fixe les conditions de l'acceptation des modifications : c'est ainsi que pour l'Institut International d'Agriculture, celles-ci sont communiquées aux bureaux par un ordre de service du Secrétaire général sur lequel tous les membres du personnel apposent leur signature. Un exem-

plaire en est remis à chacun d'eux (art. 17 du Statut du Personnel). En l'absence de toute disposition de cet ordre on applique le principe rappelé par la Commission des Treize : on laisse aux intéressés le choix entre le contrat qu'ils possèdent et le nouveau type d'engagement. C'est ce qui a été fait en particulier après que la Deuxième Assemblée de la S. D. N. eût fixé en 1921, conformément aux recommandations du rapport Noblemaire¹ les règles d'engagement des fonctionnaires du Secrétariat, les conditions de service et les échelles de traitements ayant pour conséquence un reclassement du personnel entraînant en pratique une modification dans les traitements. On a alors proposé aux fonctionnaires qui ont voulu opter pour le nouveau système de signer une déclaration, par laquelle ils acceptaient d'être engagés à titre permanent dans la catégorie et au traitement qui leur étaient offerts, sous réserve des conditions prévues par l'Assemblée et incorporés dans le Statut. S'ils n'acceptaient pas cette novation, on s'en tenait aux conditions de l'ancien contrat pour la durée que celui-ci prévoyait ou, s'il n'était pas stipulé de période fixe, pour cinq ans à dater de l'engagement de début. De même pour la participation à la caisse de prévoyance, on a décidé que les fonctionnaires ayant opté pour la nouvelle échelle de traitements pourraient être appelés à choisir entre le maintien du nouveau statut avec contribution obligatoire à la caisse ou le retour aux conditions d'engagement primitives.

La Neuvième Assemblée dans sa résolution du 26 septembre 1928 a reconnu qu'une modification dans le mode de fixation des traitements ne pourrait être opérée que si l'unanimité des fonctionnaires se ralliait à cette proposition.

Il nous paraît donc incontestable qu'un grand nombre de fonctionnaires internationaux se trouvent dans une situation

1. La Quatrième Commission déclare dans son rapport qu'il y aura lieu de procéder à la *novation du contrat* des fonctionnaires.

contractuelle. Sans doute les conditions du contrat sont déterminées unilatéralement et en considération du but d'intérêt international poursuivi par l'administration interétatique considérée mais les règles générales d'exercice de la fonction comme les conditions spéciales à un fonctionnaire déterminé doivent faire l'objet d'un accord de volontés et ne peuvent être transformées dans la suite que par un nouveau *consensus* emportant modification ou novation du contrat primitif. Mais si le procédé du contrat explique d'une façon très suffisante la condition de beaucoup de fonctionnaires internationaux, il faut en ce qui concerne un certain nombre d'entre eux faire intervenir une autre idée, parallèle de celle de situation légale et réglementaire en droit interne, l'idée d'une institution du droit des gens dont la réglementation appartient discrétionnairement aux représentants des Etats intéressés.

II. LES FONCTIONNAIRES DONT LA CONDITION EST UN ÉLÉMENT D'UNE INSTITUTION INTERNATIONALE

Il est nécessaire, nous l'avons dit, de faire dans un examen d'ensemble de la situation des fonctionnaires internationaux une large place à l'idée contractuelle avec une coloration différente, pour ainsi dire, de celle que lui reconnaissait M. Rougier, mais avec une portée et une efficacité plus considérable que celles que lui prêtaient les juristes consultés dans l'affaire F. M. Mais pour un certain nombre de fonctionnaires il faut faire intervenir une autre notion : celle d'*institution* : autrement dit, un individu accepte de remplir des fonctions internationales mais les conditions d'exercice de celles-ci qui ont été déterminées par les représentants des Etats peuvent être modifiées par ceux-ci sans qu'il y ait lieu de provoquer l'adhésion ou même l'avis du fonctionnaire intéressé. L'existence de la fonction avec ses modalités propres constitue

une institution internationale dont les Etats sont seuls maîtres, qu'ils peuvent modifier à leur gré, sans que les titulaires des postes puissent d'une façon quelconque se prévaloir de droits acquis.

Cette condition existe dans certains cas par contagion, pour ainsi dire, du droit interne : c'est ce qui se passe pour les fonctionnaires des bureaux dépendants de Berne, ceux-ci sont assimilés aux fonctionnaires suisses, comme eux ils ne se trouvent pas dans une situation contractuelle et leur statut pourrait être modifié unilatéralement par le Conseil fédéral. Nous serions aussi tentés d'en rapprocher le cas des fonctionnaires de l'Office international d'Hygiène publique pour lesquels, et ceci par analogie avec ce qui existe dans les ministères français, les modifications au règlement se font sans provoquer l'adhésion expresse du personnel.

Ce sont des raisons fort différentes qui expliquent le caractère particulier de la situation d'autres fonctionnaires internationaux : il faut alors perdre de vue l'idée de l'influence d'un droit interne quel qu'il soit ; on se trouve en présence de fonctionnaires dont l'existence, pour lesquels les conditions d'exercice de la fonction, les avantages qui y sont attachés sont déterminés directement par l'accord des représentants des Etats. C'est d'autre part un acte émanant de ceux-ci qui généralement permet l'entrée au service de la chose publique internationale. On conçoit qu'un acte de cette nature qui est l'œuvre des Etats, personnes du droit des gens, puisse supposer l'adhésion d'un simple particulier pour avoir son efficacité mais non requérir son concours sur un pied d'égalité. La notion d'un *contrat* entre un individu et les représentants de plusieurs Etats ayant pour objet de charger cet individu de fonctions internationales semble difficilement concevable.

Mais, dira-t-on, il faut distinguer deux choses : l'institution de la fonction internationale qui résulte d'un acte international et qui ne peut être objet de contrat avec un particulier et, d'autre part, le fait de la concession de cette fonction à un individu qui peut se

faire par voie contractuelle, en prévoyant, d'une part les avantages attachés à la fonction, et d'autre part les obligations en résultant, le contrat ne pouvant être modifié qu'avec l'adhésion du fonctionnaire et des représentants des Etats.

Nous estimons que dans les cas où les fonctionnaires internationaux sont investis de leurs fonctions *directement*¹ par les représentants des Etats, une telle distinction est impossible. En effet, il est bien clair que l'institution du poste de fonctionnaire international avec toutes les modalités requises par le but d'intérêt interétatique poursuivi, capacités exigées, obligations, avantages consentis, est l'œuvre des Etats et d'eux seuls, or toute modification ultérieure dans l'un quelconque de ces éléments apparaît indubitablement comme un changement de l'institution, qui est en principe commandé par l'intérêt international, et qui ne peut être réalisé que par les Etats. Il n'est pas concevable en théorie qu'un individu puisse se prévaloir d'une situation acquise au regard d'une institution du droit des gens.

C'est avec ce caractère qu'apparaît, d'une façon générale, la condition des Secrétaires Généraux et du personnel des Commissions fluviales², de la Commission des Réparations, celle des agents créés à la suite du plan Dawes, dits agents de Berlin. C'est notamment aussi la condition du Secrétaire Général de la Société des

1. La situation est différente lorsque les fonctionnaires internationaux sont en rapport juridique avec un fonctionnaire international agissant dans les limites de sa compétence, comme les fonctionnaires de Genève avec le Secrétaire général ou le Directeur du B. I. T. Ici un contrat est possible avec les quelques limitations que nous avons indiquées plus haut, car on agit dans le cercle de l'institution pour ainsi dire, sans toucher à son *principe* même.

2. Cependant il n'en est ainsi que tant que le personnel dépend *directement* de la Commission : ce qui est le cas pour la Commission de l'Elbe, la Commission européenne du Danube. Le personnel de la Commission du Rhin, au contraire, est dans une situation contractuelle.

Nations, du Directeur du B. I. T., des Juges arbitraux, des Juges de la Cour permanente de Justice internationale¹.

Dans toutes ces hypothèses les règles relatives à la création de ces fonctions internationales sont posées directement par les représentants des Etats, le choix des fonctionnaires est fait par eux, il a à lui seul le caractère d'un accord international, alors même qu'il n'est pas inséré dans un instrument diplomatique de l'apparence et de l'importance du Traité de Versailles. Juridiquement, il n'y a pas de différence technique entre la désignation de Sir Eric Drummond et celle de tel chef de service de la Commission Européenne du Danube. On ne peut parler d'accord contractuel entre les représentants des Etats et le futur fonctionnaire ; sans doute celui-ci ne sera pas chargé de force de ses fonctions, mais il se contente d'*accepter* les fonctions dont il est *investi*². La manifestation de volonté qui est certainement nécessaire a un caractère bien différent de ce qu'elle serait s'il s'agissait d'un contrat.

La conséquence pratique du caractère propre de la situation des fonctionnaires qui nous occupent, c'est la possibilité pour les Etats qui l'ont créée de modifier librement les règles de l'institution sans avoir à prendre en considération des droits acquis par le titulaire du poste en question. Tel est le principe dont on

1. Cf. ROUGIER, *op. cit.*, p. 299.

2. Le sixième rapport annuel de la C. P. J. P. porte (p. 9) : « Le 19 septembre 1929, le Président de l'Assemblée a *proclamé élus* membres de la C. P. J. P. M. Fromageot et Sir Cecil Hurst. Le même jour, le Secrétaire général de la S. D. N. a invité M. Fromageot et Sir Cecil Hurst à lui faire savoir *s'ils acceptaient leur désignation* ». Le 24 septembre, le Président de l'Assemblée déclarait que des deux communications que venait de lui transmettre le Secrétaire général, il résultait que M. Fromageot et Sir Cecil Hurst *acceptaient* tous deux les hautes fonctions dont ils étaient *investis* et exprimaient à l'Assemblée leur vive gratitude.

D'autre part, un candidat proposé « regrette de ne pouvoir *accepter d'être nommé juge* » (Lettre du 2 septembre 1930 de M. Elihu Root au Secrétaire général).

peut relever un certain nombre d'applications. La Commission Européenne du Danube notamment, a élaboré un règlement du personnel qu'elle peut modifier et qu'elle a modifié, sans demander l'avis de personne. Elle a notamment abaissé les traitements de 50 0/0 en 1927, à titre provisoire, il est vrai. En 1929, elle les a réduits de 5, 10 et 12 0/0, suivant les grades, sans consulter ou demander l'adhésion du personnel. La Commission des Réparations a agi de même à l'égard de ses fonctionnaires, d'ailleurs le règlement de 1928 prévoyait que son Comité du personnel qui comprenait un membre de chaque délégation nationale aurait le droit de modifier les traitements des fonctionnaires.

La question s'est posée d'une façon très nette, lors de la XI^e Assemblée de la S. D. N., dans les circonstances suivantes : Le Protocole du 14 septembre 1929, modifiant le Statut de la Cour permanente de Justice internationale, n'a pu entrer en vigueur le 1^{er} septembre 1930, les conditions prévues par son art. 4 n'ayant pas été remplies. Les modifications prévues portaient notamment sur le nombre des juges qui était porté à quinze, les juges suppléants étant supprimés. Il était créé des incompatibilités nouvelles et au régime des allocations par jour de fonction était substitué celui du traitement annuel.

On s'est alors demandé ce qu'il adviendrait pour les juges qui allaient être élus par l'Assemblée, si postérieurement à l'élection le Protocole allait être ratifié. La question a été discutée par un Comité de trois juristes chargé par le Conseil de faire des propositions sur les mesures à prendre en présence de cette situation et aussi par la Première Commission.

Théoriquement, il nous semble que la mise en vigueur du Protocole devrait produire ses effets même à l'égard des juges nommés antérieurement ; il est certain que les modifications qu'on a apportées au Statut de la Cour ont eu pour but le perfectionnement de la justice internationale, en remédiant à une certaine insta-

bilité dans la composition de la Cour. Il n'est pas possible que l'on puisse, sous prétexte de droits acquis des juges, empêcher ces transformations de l'institution. Le droit de celle-ci étant modifié, il faut considérer que ces modifications s'appliquent même aux juges en fonction. Autrement dit, à dater de la mise en vigueur du Protocole, juridiquement la qualité de juge à la Cour permanente ne peut plus s'appliquer à une personne exerçant une profession incompatible, elle comporte le droit à un traitement déterminé dans les conditions prévues par le Statut révisé. On ne conçoit pas que les dispositions du Statut de 1920, qui seraient devenues caduques à l'égard des Etats intéressés, puissent encore s'appliquer aux juges en fonction.

Le Comité des trois juristes, dans un rapport adopté par le Conseil, le 12 septembre 1930, a tenté de conserver l'essentiel des réformes préparées en 1929, en faisant jouer les textes du Statut de 1920 : c'est ainsi que le nombre des juges titulaires a été porté à quinze, conformément aux dispositions de l'art. 3 du Statut. Le rapport entre la portion fixe et la portion variable du traitement des juges a été modifié¹, de même que les dispositions relatives à leurs pensions de retraite². Le problème de l'effet de l'entrée en vigueur du Protocole de 1929, sur la situation des juges en fonction conserve toutefois son intérêt principalement à deux points de vue : en ce qui concerne les quatre juges suppléants que l'on a nommés conformément aux dispositions du Statut de 1920 et dont le poste est supprimé dans le nouveau texte, d'autre part pour les nouvelles incompatibilités. Quant aux traitements, il est prévu par l'Assemblée que le barème adopté ne sera en vigueur, que « jusqu'à ce que la Résolution de l'Assemblée du 14 septembre 1929, concernant les traitements et allocations des membres

1. Voir *infra*, chap. v, p. 196.

2. Résolution de la Onzième Assemblée du 20 septembre 1930.

de la Cour devienne applicable ». C'est la consécration expresse du principe qui doit, à notre sens, régir la matière.

La question de la situation des juges suppléants, en cas d'entrée en vigueur du Protocole, a été posée à la Première Commission par le délégué britannique, M. Noël Baker¹, seul le délégué du Japon, M. Ito, a déclaré que : « Les juges élus sous le régime du Statut actuel, une fois l'élection faite, ont un droit acquis. Les juges suppléants qui sont élus avant l'entrée en vigueur du nouveau Statut ont peut-être aussi un droit acquis, pas tout à fait dans le même sens, mais ils ont en tous cas une *situation acquise* ». Mais ce point de vue a été critiqué par M. Rolin, délégué de la Belgique, M. Politis, délégué de la Grèce, M. Cassin, délégué de la France², M. Hoffinger, délégué de l'Autriche et M. Baker³.

La suppression de fonctions, ont-ils dit, entraîne nécessairement la suppression de fonctionnaires et ceux-ci n'ont *aucun droit*. Au moment où le Protocole entrera en vigueur, la Cour se conformera à la situation nouvelle et n'appellera plus les juges suppléants à siéger. Il n'est pas concevable qu'elle tienne compte d'éléments d'une institution juridique qui ont été régulièrement supprimés. Reste la question de titre. M. Hoffinger a dit à ce sujet : « Les juges suppléants pourront-ils porter ce titre jusqu'à l'expiration des neuf années du mandat ? C'est là une question secondaire et, si cela leur faisait plaisir, il n'y aurait pas là un gros inconvénient ». Plus juridiquement, M. Politis a estimé que les cartes de visite de ces quatre personnages devraient dorénavant porter le titre d'ancien juge suppléant à la Cour permanente.

Le point de vue adopté par la Commission, en cette matière, a donc été tout à fait net, il faut d'ailleurs remarquer que la difficulté était réduite du fait qu'il s'agissait de la *suppression*

1. Séance du 18 septembre 1930.

2. Séance du 19 septembre 1930.

3. Séance du 20 septembre 1930.

de postes que les dispositions adoptées en 1930 doivent rendre pratiquement sans importance et auxquels aucun traitement fixe n'est attaché.

La question des nouvelles incompatibilités établies en 1929 apparaît beaucoup plus difficile bien qu'en théorie, la solution doive être la même. En effet, à l'art. 16 du Statut de 1920 qui portait « les membres de la Cour ne peuvent exercer aucune fonction politique ou administrative » a été ajoutée l'interdiction de « se livrer à aucune autre occupation de caractère professionnel ».

Il semble bien que dans l'esprit des membres de la Première Commission, une disposition de cet ordre devrait s'appliquer même à l'encontre des juges nommés antérieurement. Toutefois, ce sont des objections *d'ordre pratique* qui ont été présentées pour s'opposer à la mise en jeu des principes juridiques rigoureux : c'est le point de vue de M. Politis : « Il est certain que les juges une fois nommés comme juges titulaires pour neuf ans, ce serait « déranger tout le système que de vouloir appliquer le nouveau « régime des incompatibilités aux juges déjà élus. C'est le seul « point qui resterait à débattre, mais serait-ce le seul exemple « d'une loi votée, soit dans l'ordre international, soit dans l'ordre « interne dont certaines dispositions n'entrent pas immédiatement en vigueur à raison d'*obstacles pratiques* qui temporaire-ment tiennent la question en suspens ?

« Les dispositions relatives aux incompatibilités, puisqu'il « n'en a pas été tenu compte au moment des élections, et puisque, « comme je le soutiens, il n'y a pas de droits acquis, mais seulement une situation acquise qu'il importe de maintenir, ces « dispositions resteront en sommeil jusqu'aux élections suivantes¹ ».

La Commission finalement a été d'accord pour admettre qu'il appartiendrait éventuellement à la Cour, qui est chargée de décider

1. Première Commission, Séance du 18 septembre 1930.

en cas de difficultés concernant les incompatibilités, de déterminer si les juges doivent tirer des conclusions de la situation nouvelle ou si celle-ci n'est applicable qu'à l'expiration du mandat.

Même en l'absence de solution ferme résultant de ce débat, le fait même de son existence établit de la façon la plus décisive, que les juges ne peuvent pas *ipso facto* se prévaloir de leurs droits acquis et que leur situation n'est pas, dans son principe, contractuelle.

Il ne faudrait pas cependant aller trop loin dans cette voie, il est possible que dans la condition des fonctionnaires qui nous occupent existent certains éléments contractuels, précisément relatifs aux « intérêts économiques » auxquels faisaient allusion les juristes consultés dans l'affaire F. M.

Il peut en être ainsi par suite d'une disposition expresse d'un texte réglant l'institution : par exemple l'art. 6 du règlement des pensions des juges de la C. P. J. I. adopté par la Onzième Assemblée porte¹ : « L'Assemblée de la S. D. N. sur la proposition « du Conseil, pourra amender le présent règlement.

« Néanmoins, tout amendement qui aura été ainsi introduit « ne sera pas applicable, sauf leur *consentement*, aux personnes « dont l'élection est antérieure à l'adoption dudit amendement ».

Les agents de Berlin de la Commission des Réparations n'avaient pas de contrat, ils étaient soumis à un règlement qui pouvait être librement modifié, mais il était prévu (art. 11) que s'il était porté atteinte aux conditions financières du personnel, les membres atteints pouvaient démissionner sans perdre les avantages conférés dans l'hypothèse où des membres du personnel voyaient leur

1. Résolution du 20 septembre 1930. On peut en rapprocher l'art. 32 du Statut de la Cour dans la rédaction de 1929 posant que « les traitements, allocations, indemnités... ne peuvent être *diminués* pendant la durée des fonctions ».

emploi supprimé. Une telle disposition reconnaît donc le droit des fonctionnaires au maintien intégral de leur traitement.

Mais dans certains cas, en l'absence de toute règle de cet ordre et de toute convention formaliste, on doit admettre le caractère contractuel de tout ce qui concerne les avantages pécuniaires attachés à la fonction internationale. Au moment où l'on a décidé à Genève qu'une portion du traitement des fonctionnaires varierait désormais avec le coût de la vie on a été amené à envisager la nature du traitement octroyé au Secrétaire Général et au Directeur du B. I. T. Le rapport de la Quatrième Commission à la Quatrième Assemblée¹ a reconnu que leurs appointements ne pouvaient être divisés en une partie fixe et l'autre variable que *s'ils y consentaient*. « Sir Eric Drummond, bien que *légalement exempt* de toute « diminution de son traitement a, de son propre chef, consenti à « considérer 10 0/0 de ses appointements comme fraction variable « et sujette aux diminutions éventuelles.

« La Commission a également appris que le Directeur du B. I. T. « et Directeur-adjoint, bien que nommés par le Conseil d'Adminis- « tration du B. I. T. d'accord avec les art. 394 et 395 du Traité « de Versailles ont *consenti* eux aussi, à considérer 10 0/0 de leurs « appointements comme fraction variable. »

Les termes de ce rapport reconnaissent donc le caractère contractuel des dispositions concernant le traitement de ces fonctionnaires. On peut expliquer une telle exception au principe que nous avons posé plus haut par diverses considérations ; peut-être une certaine influence de la situation contractuelle de l'ensemble des fonctionnaires de Genève, surtout, semble-t-il, les circonstances qui ont entouré la nomination des premiers hauts fonctionnaires, peut-être aussi faut-il voir dans les termes employés des expressions plus politiques que strictement techniques et juridiques. En tous cas

1. Actes, Séances plénières, p. 377.

le côté contractuel dans la condition de ces fonctionnaires ne fait pas disparaître le caractère profond et fondamental d'élément d'une institution du droit des gens dont la réglementation n'appartient en principe qu'aux représentants des Etats.

Cette question de la nature juridique de la fonction publique internationale nous apparaît donc, dans l'état actuel du droit des gens, comme complexe et il est impossible de faire rentrer les diverses situations que nous avons envisagées dans un système juridique unique. Les faits imposent la classification que nous avons présentée, elle tire son fondement non de la nature des fonctions dévolues à ces agents publics mais de la constitution même des organismes internationaux et trouve sa base dans les actes juridiques qui les créent.

Une situation contractuelle n'est possible, en principe, que lorsque les représentants des Etats abandonnent l'organisation de l'administration à un individu agissant *ès qualité*. Un accord est possible entre le futur fonctionnaire et le préposé des Etats car celui-ci est maître sous sa responsabilité à l'égard des Etats de déterminer les conditions dans lesquelles il sera pourvu aux besoins de l'administration, il peut donc agir par la voie du contrat. Toutefois, il n'en sera ainsi que dans la mesure où ce contrat ne touche pas au principe même de l'administration créée par les Etats, ce qui implique que cet accord n'est pas conclu sur un pied de parfaite égalité et comporte des prérogatives spéciales de la part de l'un des contractants.

Mais le contrat n'est plus possible lorsque les représentants des Etats eux-mêmes placent un individu dans le cadre d'une administration internationale, en lui concédant certains avantages et en le mettant dans un certain *status*. On ne peut admettre en effet, que les Etats soient empêchés de modifier ce *status*, du moins en principe, et l'individu ne peut avoir de droits acquis au maintien d'une situation internationalement établie. Cependant,

les Etats peuvent prendre l'engagement collectif de ne pas en modifier certains éléments, les avantages matériels consentis, durant une période déterminée.

Le criterium de distinction entre ces deux situations, ne peut donc être cherché que dans le mode de constitution par les Etats des organismes internationaux.

CHAPITRE III

La nomination et le choix des fonctionnaires internationaux

Laissant maintenant de côté le point de savoir, si du fait de leur activité internationale, les fonctionnaires internationaux se trouvent dans une situation résultant d'un contrat ou constituant un élément d'une institution, nous allons examiner la question de leur nomination : qui les nomme, comment sont-ils choisis, tels sont dans l'ensemble les deux aspects essentiels du problème. Le premier apparaît tout de suite comme étant du domaine de la décision souveraine de l'ensemble des Etats intéressés. On peut rattacher les solutions existantes à quelques idées directrices, rien ne dit *a priori* que les fonctionnaires de telle administration internationale devront être nommés par tel ou tel organe. Toutefois, l'attribution de compétence pour nommer un fonctionnaire international ne peut résulter que d'un acte international qui, prévoyant l'existence du fonctionnaire, détermine quelle autorité devra le choisir.

Au contraire, en ce qui concerne, non plus celui qui nomme, mais *celui qui est nommé*, le choix du fonctionnaire international, il n'est possible de donner à l'avance que des directives extrêmement générales et il est indispensable de laisser, du moins en principe, un certain pouvoir discrétionnaire à l'autorité compétente. Cependant, ce choix ne peut pas se faire arbitrairement, il doit obéir à des règles qui apparaissent en fonction de la double qualité de *fonctionnaire* et de fonctionnaire *international*. Du moment qu'il s'agit d'accomplir une besogne de nature technique

ou administrative, il est nécessaire de choisir des gens *compétents*, ayant précisément les connaissances spéciales requises ou aptes à exécuter les travaux administratifs en question. Mais d'autre part, il ne faut pas perdre de vue qu'il s'agit d'une organisation internationale créée par un nombre plus ou moins considérable d'Etats, devra-t-on tenir compte du fait de ce caractère interétatique dans le recrutement des fonctionnaires ? Autrement dit, à côté de l'élément capacité, *compétence*, faut-il faire intervenir l'élément *nationalité*.

Sur cette question, deux points de vue extrêmes peuvent être présentés : on peut dire tout d'abord que le caractère international de l'institution a pour effet, de permettre le recrutement des fonctionnaires *indépendamment de leur nationalité*, à raison de leur seule compétence et de leur aptitude à se dévouer à la chose publique interétatique. Peu importe leur nationalité, serait-elle même celle d'un Etat non participant, du moment que l'individu a l'esprit international.

Mais d'autre part, on a fait valoir que l'Administration internationale représente une coordination des intérêts des Etats, que tous, en principe, participent pécuniairement à son organisation, qu'il est souhaitable que toutes les nationalités y soient représentées et même dans une certaine mesure, en proportion de l'importance de chaque Etat. L'homme international n'existe pas, l'action internationale ne résulte que du concours des représentants des diverses nationalités : il faut empêcher certains postes de devenir le monopole des ressortissants d'une seule puissance. Il faut tendre dans l'administration internationale vers un *dosage* et même une *représentation* des nationalités et établir pour les différents postes un *roulement* entre des individus des diverses nationalités.

Le conflit entre ces tendances s'est manifesté extrêmement sérieux, lorsque l'on s'est trouvé en face d'administrations interna-

tionales d'une grande importance politique et économique comme celles de la S. D. N. et surtout comme le Secrétariat. Aussi, après avoir rappelé les solutions admises pour les autres organismes interétatiques, est-ce à ce problème spécial de Genève que nous nous attachérons.

Une dernière idée devra être mise en lumière relativement à la question de la nomination des fonctionnaires internationaux : c'est celle de la compétence *exclusive* de l'organe régulièrement chargé par les Etats de cette mission. Aucun Etat ne doit avoir ou chercher à avoir ensuite la possibilité d'une action individuelle en cette matière, sans violer ses engagements internationaux relatifs à la création de l'organisme interétatique.

I. — QUI NOMME LES FONCTIONNAIRES INTERNATIONAUX ?

Les organes compétents pour procéder à la nomination des fonctionnaires internationaux sont extrêmement variés¹. Autorité dépendant d'un Etat déterminé, représentants des Etats intéressés, fonctionnaires ou personnes qui ne sont pas fonctionnaires choisis par un des procédés précédents, agissant seuls ou combinant leur action. Il y a là une grande diversité des méthodes qui se sont succédées dans le temps ou qui coexistent variant avec les nécessités propres à chaque administration, avec leurs objets multiples, avec les circonstances qui ont accompagné leur création. Mais il est capital de noter, que lorsque la situation d'un individu présente les éléments caractéristiques que nous avons définis plus haut, peu importe l'autorité à laquelle est confié le pouvoir de nomination : la nature de cette autorité, nationale ou internationale, ne touche en rien au caractère propre de l'agent considéré.

Le pouvoir de nomination peut être confié, tout d'abord à un

1. Cf. ANZILOTTI, *Cours de Droit international*, t. I^{er}, p. 287 et s. Ed. fr.

organisme dépendant d'un Etat déterminé qui reçoit *mandat*¹ de choisir un fonctionnaire international. Ce procédé présente l'avantage de permettre la constitution d'une administration interétatique avec tous les éléments de stabilité qu'elle peut requérir en l'absence d'une réunion permanente ou à périodicité suffisamment rapprochée des représentants des Etats. Mais il est bien évident qu'une telle organisation n'est généralement possible que s'il s'agit d'une administration technique, n'ayant guère qu'à rassembler et à répandre des renseignements et sans importance politique. C'est le système adopté pour les fonctionnaires des Bureaux dépendants de Berne qui sont nommés par le Conseil Fédéral et pour ceux du Bureau de l'Union Internationale pour la publication des Tarifs douaniers qui sont nommés par le Ministère des Affaires Etrangères de Belgique². De même, la France doit nommer le Président de la Commission Centrale du Rhin (art. 355 du Traité de Versailles) et il faut considérer que cette nomination étant faite, elle a épuisé son mandat.

C'est également par suite d'un mandat international, que le Roi d'Espagne est chargé de nommer le Président et le Ministère

1. ANZILOTTI, *op. cit.*, déclare qu'il y a alors un véritable rapport international de mandat.

2. Ce procédé n'est pas sans présenter certains inconvénients : C'est ainsi qu'une lettre de Berne au *Journal des Débats* du 26 décembre 1911 signalait que des postes considérables des Bureaux internationaux avaient été brigüés par des conseillers ou des juges fédéraux fatigués de leurs fonctions et qu'ils avaient été regardés comme un asile.

On faisait observer qu'en appliquant un règlement qui n'a pas été soumis à l'approbation des États on donnait, au bout de quelques années, aux directeurs devenus notoirement incapables d'exercer leurs fonctions une pension, grevant ainsi les budgets des bureaux. En outre, la ville et le canton de Berne percevaient de lourds impôts sur tous les traitements, ce qui faisait tomber dans leurs caisses une notable partie des subventions des États (*Journal de Droit international privé*, 1912, p. 664 et s.).

Public du Tribunal mixte des Nouvelles-Hébrides (art. 10 de la Convention franco-anglaise du 20 octobre 1906), mais il faut noter que dans ce cas, à la différence de ceux que nous venons de signaler, le Gouvernement Espagnol n'est pas intéressé et participant à l'organisation internationale en question.

Dans un très grand nombre de cas, la nomination doit émaner des *représentants des Etats* eux-mêmes, qu'ils soient groupés d'une façon accidentelle ou en vertu d'une organisation continue et permanente¹. Il est aisé de concevoir que ce procédé qui donne satisfaction directement aux Etats et leur permet de choisir qui ils veulent, est presque uniquement utilisé lorsqu'il s'agit du fonctionnaire qui doit se trouver à la tête d'une administration internationale. Il est nécessaire, sauf le cas de mandat donné à un Etat déterminé, que l'accord des Etats intervienne pour choisir celui qui doit être au sommet de la hiérarchie. Mais dans certaines organisations les délégués des Etats procèdent à toutes ou à presque toutes les nominations nécessaires. C'est là une question d'espèces.

La nomination peut émaner des représentants des Etats réunis d'une façon accidentelle et sans que leur groupement ait un caractère organique : c'est le cas de la désignation en temps de guerre d'un commandant en chef des troupes de plusieurs des belligérants, ce fut celui du premier Secrétaire Général de la Société des Nations, désigné dans l'annexe II au Pacte, acte international émanant d'une réunion accidentelle des représentants des Etats : la Conférence de la Paix.

1. Nous avons déjà dit que nous n'adoptons pas la distinction faite par Anzilotti entre les conférences ou congrès, simple réunion d'organes d'Etats divers, et les organes collectifs dont les membres seraient désignés par les Etats individuels. Le fait que la réunion des représentants des Etats obéit à des règles, à une périodicité, etc., ne change en rien sa nature essentielle. On est toujours en présence de *délégués* agissant sur l'ordre et d'après les instructions de leurs Gouvernements.

Mais le plus souvent, du moment qu'il s'agit de *fonctionnaires* internationaux, c'est-à-dire appartenant à des organismes administratifs permanents, la réunion des délégués des Etats qui doit procéder à leur nomination se présente avec un caractère de régularité, de périodicité.

Dans quelques cas, les représentants des Etats, nomment tous les fonctionnaires de l'administration considérée. Il en est ainsi notamment, pour les fonctionnaires de la Commission Européenne du Danube : secrétaire général, chefs de service et employés, pour les membres du Secrétariat de la Commission Internationale de l'Elbe (art. 7 de l'Acte de Navigation de l'Elbe, 2 février 1922). Les membres du Bureau International de La Haye, servant de Greffe à la Cour permanente d'Arbitrage sont nommés par le Conseil Administratif permanent, composé des représentants des Puissances signataires, accrédités à La Haye (art. 49 de la Convention de 1907 sur le règlement pacifique des conflits internationaux¹).

Mais très généralement, les représentants des Etats ne procèdent directement à la nomination que du *chef* de l'administration internationale ou de quelques-uns de ses collaborateurs. Cela leur évite de pénétrer dans la complexité de la vie administrative et la liberté qui est ainsi laissée au Secrétaire Général ou au Directeur a sa mesure et sa justification dans la responsabilité qui lui incombe, à l'égard des délégués des Etats². C'est le système existant pour l'organisation de l'Union Géodésique de Berlin,

1. Les Secrétaires généraux et leurs collaborateurs de la Haute Commission Interalliée en Rhénanie ont été nommés par les Hauts Commissaires.

2. Il y a généralement à côté de l'organisme administratif une Conférence générale des Etats et un Comité comprenant ordinairement un délégué par Etat. C'est ce dernier organe, qui se réunit régulièrement et assez fréquemment, qui est presque toujours chargé de ces nominations, comme de l'exécution des décisions de la Conférence.

du Bureau International des Poids et Mesures, de l'Office International d'Hygiène publique, de l'Institut International du Froid, de l'Institut International d'Agriculture, de l'Office International du Vin, etc¹.

De même le Directeur et le Directeur-adjoint de l'Union Panaméricaine sont nommés par le Bureau de l'Union et c'est la Commission des Réparations qui a procédé au choix de son Secrétaire Général et de ses Secrétaires Généraux adjoints, puis plus tard, après le plan Dawes, à celui de l'Agent général des paiements, du Contrôleur des revenus gagés, des Membres du Conseil de la Banque Hypothécaire, des Trustees, des Membres du Comité des Transferts.

Les organes de la Société des Nations, composés de délégués des Etats, se réunissant en suivant certaines règles déterminées par l'accord interétatique, ont reçu compétence pour procéder à la nomination d'un grand nombre de fonctionnaires internationaux.

Le Conseil agissant seul nomme ainsi le Haut-Commissaire pour Dantzig, sous certaines conditions le Président du Conseil du port de Dantzig (art. 19, Convention du 9 novembre 1920 entre la Pologne et la Ville libre), les membres de la Commission de Gouvernement de la Sarre, le Haut-Commissaire pour les Réfugiés², certains membres de l'Office d'Etablissement des Réfugiés en Grèce³, de la Commission mixte pour l'Echange des

1. Ce système existait aussi pour le Bureau permanent de l'Union des sucres, créé par la Convention de Bruxelles du 5 mars 1902. Ce Bureau n'existe plus. Cf. POLITIS, *L'Organisation de l'Union internationale des sucres. Revue de Science et de Législation financières*, 1904.

2. Résolution du Conseil du 27 juin 1921 sur le rapport de M. Hanotaux (*J. O., S. D. N.*, 1921, p. 758). Le Président est chargé, le cas échéant, dans l'intervalle des sessions, de pourvoir à la nomination d'un Haut-Commissaire.

3. Protocole du 29 septembre 1923 et acte additionnel du 24 juin 1924.

populations grecques et turques¹, le Commissaire Général de la S. D. N. en Autriche², etc.

Dans certains cas, la nomination émane simultanément du Conseil et de l'Assemblée : il faut un concours dans le choix de ces deux organes : il en est ainsi en principe pour le Secrétaire général de la S. D. N. D'après l'art. 6, al. 2 du Pacte, il sera nommé³ par le Conseil avec l'approbation de la majorité de l'Assemblée. Pour les juges à la C. P. J. I., il est également nécessaire qu'il y ait un choix concordant de l'Assemblée et du Conseil.

La nomination faite ainsi directement par les représentants des Etats intéressés, suppose une *élection*, c'est-à-dire un vote des délégués. Celle-ci se fait généralement à la majorité absolue. C'est la règle prévue expressément pour le Conseil et l'Assemblée en ce qui concerne les juges à la Cour de la Haye et pour l'Assemblée en ce qui concerne le Secrétaire général. Par contre, dans ce dernier cas, il semble que, d'après le Pacte, l'unanimité serait nécessaire au Conseil. Cependant l'art. 9 du Règlement du Conseil indique que toute décision concernant les personnes est prise à la majorité. Sans doute le Règlement ne peut amender le Pacte, mais il y a, selon M. Ray⁴, de si fortes raisons pratiques d'admettre la règle de la majorité, que l'on peut hésiter à soutenir la thèse juridique inverse. Il en est particulièrement ainsi, depuis l'élargissement de la composition du Conseil.

Nous avons déjà signalé l'importance pratique considérable de ces nominations faites directement par les délégués des Etats :

1. Convention du 30 janvier 1923, art. II.

2. Accord du 4 octobre 1922 entre la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, la Tchécoslovaquie et l'Autriche.

3. Le premier Secrétaire général est, nous l'avons vu, désigné dans l'annexe au Pacte.

4. *Op. cit.*, p. 238.

elles permettent à ceux-ci d'exercer un contrôle effectif sur la direction du plus grand nombre des administrations internationales. Mais il est aisé de se rendre compte que le procédé n'est généralement possible que pour un nombre assez restreint de fonctionnaires, soit parce que les réunions des délégués sont assez espacées, soit parce que leurs occupations sont suffisamment absorbantes pour qu'ils n'aient pas la possibilité de suivre de près les mouvements du corps administratif. Enfin il faut noter que pour les agents subordonnés, il est bon de reconnaître compétence pour procéder à leurs nominations, au moins dans une certaine mesure, à leurs supérieurs hiérarchiques qui devront diriger leur activité, seront responsables de la marche de l'administration et peuvent légitimement désirer choisir leurs collaborateurs.

Ainsi certains fonctionnaires sont nommés par d'autres agissant seuls, et choisis eux-mêmes par les délégués des Etats : c'est le cas, par exemple, du personnel de l'Office international d'Hygiène publique, du Bureau international des Poids et Mesures, qui est nommé par les directeurs de ces organismes. Le greffier de la C. P. J. I. et son adjoint le sont par la Cour, le personnel dépendant des agents de Berlin du Plan Dawes l'était par ceux-ci, le directeur de l'Union panaméricaine choisit son personnel et le président du Tribunal des Nouvelles-Hébrides, son greffier.

Quelquefois la nomination émane de personnes désignées elles-mêmes par les délégués des Etats, mais qui ne sont pas fonctionnaires : nous citerons d'abord le cas spécial de M. Ador, chargé par les traités de paix en attendant la constitution du Conseil de la S. D. N., de nommer les présidents des T. A. M. au cas où un accord entre les Etats intéressés n'aurait pu intervenir. Mais il faut surtout, à ce point de vue, mentionner la situation des organismes internationaux créée sous les auspices de la S. D. N. et avec le concours spécial d'un Etat, les Instituts internationaux de coopération intellectuelle, pour l'unification du droit privé, du cinéma

éducatif. Ils comprennent, sous des qualifications diverses, des commissions composées de techniciens, nommés par le Conseil de la S. D. N. et qui n'ont pas, nous l'avons vu, le caractère de fonctionnaires. Ces commissions choisissent elles-mêmes quelques membres qui doivent se réunir plus fréquemment et suivre, en principe, la vie administrative de l'organisme. Ce sont ces deux organes qui nomment les fonctionnaires, la Commission choisissant le directeur, le Comité restreint une partie du personnel, le reste étant nommé par le directeur.

Très fréquemment, les procédés que nous venons de signaler se combinent : l'avantage d'un système plus compliqué est que la nomination peut émaner ou être approuvée par les représentants des Etats ou toute autre autorité et cependant être proposée ou même faite provisoirement par le chef hiérarchique désireux de choisir ses collaborateurs. C'est une combinaison de cette sorte qui est la plus courante pour le personnel subordonné mais remplissant les postes les plus élevés ; elle est d'ailleurs susceptible de multiples combinaisons. C'est ainsi qu'à l'Institut international d'Agriculture, les nominations du personnel sont faites par le Comité permanent sur la *proposition* du Secrétaire général, la situation est analogue à l'Office international du vin, à l'Institut international du froid où la proposition émane du Directeur, à l'Institut international de coopération intellectuelle, pour les fonctionnaires du Greffe de la C. P. J. I. nommés par la Cour sur la *proposition* du greffier.

En ce qui concerne les fonctionnaires du Secrétariat de la S. D. N., les premières nominations avaient été faites par le Secrétaire général en vertu des pouvoirs à lui conférés par le Comité d'organisation de la S. D. N. à la Conférence de la paix, puis ratifiées par le Conseil à la suite du rapport Balfour le 19 mai 1920. C'était l'application de la règle posée dans le Pacte (art. 6, al. 3) : « Les secrétaires et le personnel du Secrétariat

sont nommés par le Secrétaire général avec l'approbation du Conseil ».

La nomination par un fonctionnaire, choisi lui-même par les délégués des Etats, doit donc être ratifiée par les délégués de certains Etats.

Toutefois le 23 février 1921¹ le Conseil a adopté un memorandum du Secrétaire général proposant que le Conseil *approuve d'avance* les nominations à des emplois dont le traitement est inférieur à 8.000 francs, à condition de se conformer aux prévisions budgétaires : cette catégorie comprend certains sténographes, les copistes, le personnel local. Il semble possible de considérer moins la personnalité même de ces employés que leur nombre ; ceci explique que le Conseil n'ait pas jugé utile de procéder expressément à une approbation qui ne pouvait être qu'une pure formalité.

Il nous faut signaler, pour terminer, la situation du Directeur du B. I. T. Il est nommé aux termes de l'art. 394 du Traité de Versailles par le Conseil d'administration du B. I. T. qui, s'il se compose en partie de représentants des Gouvernements, comprend également des personnes élues respectivement par les représentants patronaux et ouvriers à la Conférence générale du Travail qui ne peuvent être considérées ni comme des délégués gouvernementaux ni comme des fonctionnaires internationaux au sens strict du mot, mais que l'on pourrait peut-être qualifier d'agents publics internationaux. Il y a là une organisation très particulière qui s'explique par le but technique spécial que l'on poursuit. La nomination du personnel appartient entièrement au Directeur.

Les autorités compétentes, pour procéder à la nomination des fonctionnaires internationaux, sont donc extrêmement diverses et c'est là une conséquence du caractère multiple des organisations interétatiques et de la diversification dans leur constitution,

1. J. O., S. D. N., 1921, p. 133. Statut du personnel, art. 9, al. 2.

généralement en fonction de l'objet à atteindre. Il convient de voir maintenant quelles sont les conditions requises pour la nomination des fonctionnaires internationaux.

II. — CONDITIONS REQUISES

POUR LA NOMINATION DES FONCTIONNAIRES INTERNATIONAUX

Un fonctionnaire international étant appelé à exercer son activité dans l'intérêt de la communauté des Etats, on doit, avant de le nommer, exiger de lui qu'il possède les aptitudes nécessaires pour remplir ces fonctions. Nous avons, d'autre part, déjà signalé qu'il est possible, étant donné qu'il s'agit d'une organisation interétatique, que l'on ait à prendre en considération pour procéder à la nomination, la nationalité du candidat. Nous allons donc avoir pour déterminer les conditions de nomination d'un fonctionnaire international, à examiner successivement la question des aptitudes exigées du futur fonctionnaire, et celle de sa nationalité.

Un principe domine toute la question : c'est celui de la vocation possible de tous les nationaux des Etats intéressés à la fonction publique internationale. En droit, celle-ci ne peut être le monopole d'aucune nationalité et nous verrons au cours de cette étude par quels procédés on peut arriver pratiquement à appliquer cette idée¹. La conséquence est donc que les individus d'une nationalité déterminée ne peuvent avoir de vocation nécessaire à la fonction internationale ou à tel poste déterminé.

Il convient de signaler, avant d'aborder les deux problèmes de la capacité et de la nationalité des fonctionnaires internationaux,

1. Outre dans les conditions de nomination cette idée trouve son application dans la détermination du montant des traitements, de la monnaie de paiement, pour le remboursement des frais de déplacement, etc.

que l'âge auquel une nomination peut intervenir n'est généralement pas déterminé.

Toutefois le rapport de la Commission des Treize, et ce point de vue a été adopté par la Quatrième Commission¹ et par l'Assemblée, a proposé de fixer à 23 ans la limite minimum et à 35 ans la limite maximum de l'âge d'entrée du personnel de la première division du Secrétariat, en laissant toutefois au Secrétaire général la faculté de déroger à cette règle dans des cas exceptionnels.

Il faut noter d'autre part que pour la grande majorité des organismes internationaux, les textes constitutifs ne font pas allusion au *sere* des fonctionnaires. Par contre, pour les organismes se rattachant à la S. D. N., une tendance tout à fait marquée se manifeste à assimiler du point de vue de l'entrée dans la fonction publique internationale les hommes et les femmes. C'est ainsi que l'art. 7, al. 3 du Pacte porte : « Toutes les fonctions de la Société ou des services qui s'y rattachent, y compris le Secrétariat, sont également accessibles aux hommes et aux femmes ». Pour le B. I. T., l'art. 395 du Traité de Versailles précise qu'une partie du personnel devra être composé de femmes². Enfin le règlement des pensions des juges de la C. P. J. I. adopté par la onzième Assemblée parle du droit à pension, non de la veuve mais du *conjoint* survivant laissant ainsi ouverte la possibilité de la nomination de femmes aux fonctions de juge.

En fait, dans ces administrations, le pourcentage de femmes employées est assez élevé³. Toutefois la Commission des Treize a constaté que, dans les postes supérieurs du Secrétariat, on ne comptait qu'un nombre très limité de femmes et attribué cette

1. Séance du 30 septembre 1930.

2. Art. 12, Statut du Secrétariat ; art. 15, Statut du B. I. T.

3. Il y a douze femmes sur un total de vingt-trois fonctionnaires au Greffe de la C. P. J. I.

situation à la rareté des compétences recherchées parmi les candidates¹.

Ainsi ni l'âge, ni le sexe, ne limitent en principe le choix des autorités chargées de la nomination des fonctionnaires internationaux. Il est clair que la première condition à remplir par les candidats sera l'aptitude à s'acquitter de la tâche qui va leur être confiée, leur capacité professionnelle ou technique, et c'est la question que nous allons examiner tout d'abord.

1^o Aptitude à remplir les fonctions internationales

L'aptitude à remplir des fonctions internationales doit s'entendre à un double point de vue : l'aptitude intellectuelle et professionnelle, l'aptitude physique.

On peut chercher à découvrir ces aptitudes chez deux catégories d'individus, tout d'abord chez ceux qui n'ont jamais été fonctionnaires internationaux et d'autre part chez ceux qui ont déjà appartenu aux cadres de l'administration internationale. Ce recrutement interne pour ainsi dire présente de grands avantages : on connaît déjà les capacités et les aptitudes professionnelles du candidat ; d'autre part on peut par ce procédé offrir à des fonctionnaires des possibilités d'avancement qui sont de nature en leur permettant d'y faire leur carrière, à les attacher à l'administration internationale. Les Statuts du personnel du Secrétariat de la S. D. N. et du B. I. T. prévoient donc que les postes nou-

1. Le rapport Noblemaire à la Deuxième Assemblée reconnaissait l'équité des dispositions du Pacte ouvrant également aux deux sexes l'accès à tous les emplois de la Société et ajoutait : « Il a été plus ou moins vaguement question d'infliger au personnel féminin un uniforme, ou tout au moins de l'obliger à porter des vêtements de couleur sombre. Une si chagrine austérité semblerait vraiment vexatoire et inopportune, car le charme souriant d'une discrète élégance dans l'habillement féminin crée une ambiance heureuse, qui n'est pas de nature, loin de là, à nuire à la qualité du travail en commun ».

vement créés ou devenus vacants seront autant que possible pourvus par voie de promotion de fonctionnaires appartenant à une catégorie inférieure et considérés comme possédant les titres et les capacités nécessaires. Le règlement sur le recrutement du B. I. T. contient des dispositions particulières sur les concours « internes ».

Cette question du recrutement interne du personnel des organismes de Genève a été mise en avant dans le projet de résolution du Gouvernement britannique présenté à la dixième Assemblée et qui a été à l'origine de la constitution de la Commission des Treize et M. Dalton demandait à la Quatrième Commission en 1929 que l'ensemble des postes soit ouvert à la promotion¹.

D'autre part, le greffier de la Cour permanente a proposé à la Commission des Treize que les fonctionnaires du greffe puissent passer, et à titres égaux, de préférence, à des postes de Genève, afin d'obtenir une promotion dans le cadre de la S. D. N. Un échange de télégrammes entre le greffier et le Président de la Commission a approuvé cette disposition².

Le rapport définitif a donc admis³ comme principe de recrutement qu'il était désirable que, pour pourvoir à un poste vacant on accorde la préférence, à titres égaux, à ceux des candidats qui appartiennent déjà, soit au Secrétariat de la S. D. N., soit au B. I. T., soit au Greffe de la Cour, ainsi qu'à ceux qui ont collaboré aux travaux de la S. D. N.

Il nous apparaît que des dispositions de cet ordre, en attachant les fonctionnaires internationaux à l'administration interétatique et en leur permettant de rompre tous liens avec les autorités de

1. *Actes de la Dixième Assemblée, Séances des Commissions*, C. IV, p. 33.

2. *Publications de la Cour, Sixième rapport annuel*, p. 38.

3. Ce texte a été adopté sans modifications par la Commission puis par l'Assemblée.

leurs pays d'origine, sont de nature à favoriser le développement de leur esprit international et leur indépendance de toute organisation étatique. Mais il ne faut pas perdre de vue qu'une telle promotion exige la possession des aptitudes particulières, nécessaires pour le nouveau poste.

A) Conditions exigées.

Il s'agit tout d'abord de nommer le plus capable, l'individu qui sera le plus à même de remplir de façon utile et correcte ses fonctions internationales. En droit administratif interne on peut distinguer à ce point de vue deux sortes d'emploi : les postes de fonctionnaires les plus élevés pour lesquels aucune condition n'est prévue à l'avance¹, les autres pour lesquels on exige la possession de certains diplômes ou auxquels on ne peut accéder qu'après certaines épreuves, concours, examens, etc. Dans les administrations interétatiques, on conçoit qu'il est pour ainsi dire impossible d'exiger des conditions de cet ordre : les fonctionnaires, avons-nous dit, doivent pouvoir appartenir aux nationalités les plus diverses, les différences dans l'organisation des études, l'obtention des diplômes dans les divers Etats ne permettent pas d'établir une réglementation de cette sorte. Aussi, dans beaucoup de cas, aucune condition particulière de compétence n'est exigée des candidats, dans certains, cependant, un acte international énonce des conditions, soit en se référant au droit interne de l'Etat de chaque futur fonctionnaire, soit en exigeant une qualité particulière, connaissance de certaines langues, etc.

Nous aurons donc à examiner tout d'abord, dans quels cas et comment, certaines conditions de capacité ou certaines garan-

1. C'est ainsi qu'en France aucune condition n'est exigée pour être nommé Ambassadeur, Préfet ou Président de la République.

ties sont exigées des futurs fonctionnaires internationaux. Mais il sera nécessaire ensuite de voir par quels procédés peut s'opérer la sélection aussi bien dans le cas où un acte international fournit les directives que nous aurons signalées que dans les autres et d'étudier rapidement la nomination éclairée, la nomination après examen ou concours, la nomination différée, l'élection sur présentation.

Dans des hypothèses très rares, on se réfère pour déterminer les conditions exigibles des fonctionnaires internationaux au droit interne : c'est ainsi que l'article 2 du Statut de la C. P. J. I. pose que les juges seront choisis « parmi les personnes jouissant de la plus haute considération morale et qui réunissent les *conditions requises, pour l'exercice, dans leurs pays respectifs des plus hautes fonctions judiciaires* où qui sont des jurisconsultes possédant une compétence notoire en matière de droit international ». Toutefois, à la seule lecture de ce texte, on aperçoit l'inconvénient d'une condition de capacité posée suivant ce procédé : un magistrat de tout premier plan qui pourrait être nommé en Allemagne président du Reichsgericht serait, d'après le principe de l'art. 2 du Statut, absolument qualifié pour être élu juge à la Cour. Il suffit d'énoncer une telle application du texte précité pour apercevoir tout l'inconvénient de la seule exigence pour des fonctions internationales des capacités requises pour des fonctions internes : les problèmes qui se posent dans les deux cas diffèrent, il faut d'autres connaissances et surtout un autre esprit : il ne suffit pas d'être un bon fonctionnaire national pour être assuré qu'on est apte à devenir un bon fonctionnaire international. On s'en est rendu compte, d'ailleurs, pour l'hypothèse que nous venons de rappeler ainsi que nous aurons l'occasion de le signaler.

En général, on se contente d'exiger des fonctionnaires internationaux certaines connaissances ou certaines qualités déterminées dans un accord interétatique ou qui sans accord explicite

sont requises à raison de la nature même de la fonction, par les autorités chargées de la nomination. C'est ainsi qu'il est prévu, pour l'Office International d'Hygiène publique, que les candidats auront à justifier de la connaissance générale de la langue française et que certains d'entre eux devront, en outre, posséder au moins une autre langue vivante, déterminée pour chaque emploi, d'après les nécessités du service de l'Office (art. 9 du Règlement sur le Personnel).

Pour la nomination du Directeur de l'Union Panaméricaine, on prend en considération sa connaissance des affaires de l'Amérique latine et de la langue espagnole.

Il est parfois prévu qu'un fonctionnaire devra être de langue déterminée : c'était le cas pour les Secrétaires Généraux de la Haute-Commission interalliée en territoire rhénan, qui devaient être l'un de langue française, l'autre de langue anglaise et pour le Secrétaire Général et les Secrétaires Généraux adjoints de la Commission des Réparations.

Dans les organismes de la S. D. N., l'existence de deux langues officielles, le français et l'anglais, rend impossible la nomination de fonctionnaires ne connaissant ni l'une, ni l'autre¹.

Les conditions requises ont parfois un caractère plus large et moins précis : des juges à la Cour permanente d'Arbitrage, on exigeait qu'ils fussent d'une compétence reconnue dans les questions de droit international et qu'ils jouissent de la plus haute considération morale (art. 23 de la Convention sur le règlement pacifique des conflits internationaux de 1899). Pour les juges à la Cour permanente de Justice internationale, nous avons rappelé

1. Cependant la Commission des Treize, pour assurer le principe de l'égalité entre les ressortissants des diverses nationalités, a estimé qu'il n'y a pas lieu d'attacher une importance excessive à la connaissance des deux langues officielles, cette exigence étant de nature à favoriser les nationaux français ou anglais.

plus haut le texte de l'art. 2 du Statut qui requiert, soit des capacités appréciées suivant la mesure du droit interne, soit une compétence notoire en matière de droit international.

Mais lors de la révision du Statut de la Cour en 1929, on a décidé d'interpréter l'art. 2 sous forme d'un vœu suivant lequel les membres de la Cour devraient posséder une expérience pratique notoire en matière de droit international, avoir la connaissance, au moins pour les lire, des deux langues officielles de la Cour et parler l'une ou l'autre¹.

Ces dernières exigences ont été admises sans difficultés par le Comité de Juristes, la Conférence des Etats et l'Assemblée. La première proposition a été au contraire, l'objet de très vives discussions ; elle fait appel à la nécessité pour être choisi comme juge de posséder une *expérience pratique notoire* du droit international. On ne veut plus de juges commençant leurs fonctions sans connaître déjà le droit international, ou ne le connaissant que du point de vue théorique, par des études de cabinet. On demande aux magistrats internationaux, d'avoir déjà eu, avant leur entrée en fonctions, à examiner des affaires internationales, des cas concrets, sans d'ailleurs préciser en quoi que ce soit dans quelles conditions, ils ont pu avoir à s'en occuper, comme consultants, avocats, arbitres ou juristes officiels.

Cette disposition a fait l'objet de l'opposition continue de certaines délégations : M. Duzmans, délégué de la Lettonie a déclaré que ce vœu généralisait une alternative de l'art. 2 du Statut et modifiait ainsi sa structure. Les délégués de la Norvège et de la Suède, ont manifesté la crainte que l'élément expérience pratique en fasse négliger d'autres aussi nécessaires pour les membres de la C. P. J. I.². Ce point de vue a été défendu avec beaucoup de

1. *Actes de la Dixième Assemblée, Séances des Commissions*, C. I, p. 98 et s.

2. *Ibid. loc.*, p. 11.

force par M. Ray¹, qui a vu dans ce vœu le symptôme d'une tendance à transformer la Cour de Justice en une Cour d'Arbitrage et le désir de substituer aux purs magistrats ou savants des hommes ayant eu un contact avec la vie politique, et il conclut que « le Conseil et l'Assemblée, corps politiques, pourraient sans doute trouver quinze personnalités, qui aient un sens averti des réalités ». L'on a, ajoute-t-il, peut-être tort d'oublier que « le droit a, pour les consciences, un prestige dont sont démunies les habiletés de la politique », selon lui ce vœu de principe a trouvé une consécration immédiate dans l'élection en 1929 des jurisconsultes du Foreign Office et du Quai d'Orsay.

Ces critiques ont été réfutées à la Première Commission, puis dans son rapport à l'Assemblée par M. Politis² : il a fait valoir notamment, que l'expérience des affaires internationales est utile pour que quelqu'un qui est appelé à siéger à la Cour, soit un bon juge international. Ce vœu selon lui, ne porte pas atteinte au principe d'après lequel les Gouvernements n'interviennent pas dans l'élection des juges devant l'Assemblée, il a ajouté que pour rendre des décisions qui portent la marque de la réalité, qui répondent aux besoins véritables de la vie, qui puissent toucher le cœur des peuples, il ne suffit pas d'avoir des idées théoriques sur le Droit international, il faut savoir comment ce droit est pratiqué par les Gouvernements.

Il semble que dans la rédaction primitive du Statut, on ait déjà voulu faire une place à des gens de la pratique en parlant des candidats remplissant les conditions nécessaires pour accéder dans leur propre pays aux plus hauts postes de la magistrature : mais il est bien clair que le meilleur magistrat national n'est pas

1. RAY, *op. cit.*, p. 439.

2. *Séance plénière* du 14 septembre 1929. Il faut bien observer que ce vœu ne s'applique pas encore, le protocole de cette date n'étant pas entré en vigueur, les conditions prévues par son art. 4 n'ayant pas été remplies.

préparé au rôle de juge international, d'une façon normale il ne possède aucune connaissance du droit des gens et le texte de 1920 n'en exigeait pas, de sorte que s'il peut avoir les qualités les plus éminentes comme *juge*, il lui manque une base de connaissances techniques qui ne sont pas négligeables lorsqu'il s'agit d'une discipline aussi complexe et aussi mouvante que le droit international. Sans doute a-t-il l'habitude du droit, mais cela est-il suffisant ?

D'autre part, en exigeant seulement une compétence notoire du droit international, on peut tomber dans un excès contraire : c'est-à-dire nommer des juges très savants mais habitués au silence de leur cabinet et à la critique des solutions dans des problèmes déjà tranchés. Tout cela est évidemment une base utile, nécessaire, indispensable, mais ne s'accorde pas nécessairement avec les qualités spéciales, techniques, que l'on peut demander d'un juge international. Exiger une *expérience* notoire du droit international c'est désirer choisir des hommes qui se soient trouvé en face de problèmes à résoudre avec l'aide des moyens de fortune que constitue encore le droit des gens. Cela ne veut pas dire nécessairement, qu'ils aient été les *agents* de leurs Gouvernements : un professeur qui a été fréquemment consulté sur des questions de droit international, qui a pris part à des arbitrages, qui même a été avocat d'une des parties dans une grande cause internationale, a une expérience du droit des gens tout comme les juristes officiels.

Enfin, même si l'on considère que la nouvelle formule doit avoir pour effet d'appeler à la Cour d'anciens jurisconsultes officiels, il faut remarquer que l'on cherche par tous les moyens à leur créer, à dater de leur élection, une situation absolument indépendante et la part active qu'ils ont pu prendre dans la politique étrangère de leur pays ne peut pas plus entraver l'exécution correcte de leur mission de juge que les rapports étroits,

continus, qui ont pu exister entre tel juriste et un Etat étranger auquel il a donné des consultations, des avis dans des affaires d'un intérêt primordial.

On ne peut pas nier que la justice internationale soit encore en pleine évolution, on ne peut trancher les conflits interétatiques comme ceux entre particuliers. L'idéal serait évidemment la constitution d'une magistrature internationale organisée et composée de juges de carrière, mais cela ne paraît guère possible du moins pour le moment, il faut donc choisir des hommes préparés pour le mieux par leurs antécédents à remplir ce rôle et susceptibles de rendre des sentences telles qu'elles soient acceptables par les Etats. La disposition du vœu de 1929 témoigne d'un souci, qui nous semble louable, de donner à la justice internationale, des possibilités accrues d'existence utile. Il ne faut pas vouloir aller trop vite et cette concession aux vertus de la pratique, permettra peut-être dans un avenir, qu'il faut espérer assez proche, d'arriver au droit à l'état pur qu'il est pour le moment difficile d'appliquer et peut-être plus encore de connaître.

B) *Procédés de sélection.*

Nous venons de voir que les textes relatifs aux fonctionnaires internationaux contiennent généralement fort peu d'indications précises sur les aptitudes particulières qui doivent en être requises. C'est donc à l'organe chargé de procéder à la nomination qu'il appartiendra de discerner quel est le plus apte, en prenant en considération les nécessités propres du poste qu'il s'agit de pourvoir. La nomination du fonctionnaire sera donc précédée de certaines opérations destinées précisément à déterminer qui doit être choisi dans l'intérêt de la bonne gestion des intérêts interétatiques.

Les textes relatifs à la constitution de ces organismes témoignent du « souci d'obtenir le meilleur rendement » (art. 395 du Traité de Versailles) et la Commission des Treize a estimé qu'ils devaient avoir à leur disposition « les compétences techniques indispensables pour assurer un travail satisfaisant¹ ».

Les modalités de nomination permettant d'atteindre un tel résultat sont diverses, parfois prévues par les textes organiques, parfois laissées à la discrétion des autorités compétentes pour nommer. Ce dernier cas est le plus fréquent. On peut parler ainsi de nomination éclairée, de nomination après concours ou examen, de nomination différée, d'élection sur présentation. Il y a là autant de procédés techniques tendant au même résultat : trouver le meilleur fonctionnaire possible. Mais un problème préliminaire se pose : comment atteindre les individus susceptibles de remplir les conditions souhaitables, comment provoquer des candidatures ? Tous les nationaux des Etats intéressés doivent être mis à même de se présenter.

La question a surtout été examinée pour les organismes de la S. D. N. Dans les recommandations de l'Assemblée de 1920 au Conseil, il était déjà précisé que les renseignements concernant les postes à remplir devaient recevoir la plus grande publicité possible². Le greffier de la Cour permanente, fut autorisé à faire paraître une annonce dans les publications de la Cour ou de la S. D. N. afin de recueillir les candidatures³. La Commission des

1. Suivant le projet de résolution britannique à la Neuvième Assemblée :
« 3° Le système de sélection et de recrutement devrait être particulièrement sévère, « de façon à assurer que les fonctionnaires qui deviennent membres de ce service « public international permanent possèdent le caractère, les capacités et l'expérience nécessaires ».

2. *Actes de la Première Assemblée, Séances plénières*, p. 663.

3. *Instructions pour le Greffe*, art. 43, *Cinquième rapport annuel*, p. 58.

Treize a précisé que pour assurer dans toute la mesure du possible le respect de l'égalité, il est désirable de donner à toute vacance d'emploi *la plus large publicité*. En fait, de temps en temps on voit l'annonce d'un poste vacant, dans un organisme international, signalé par la presse avec l'indication des conditions exigées et des avantages offerts.

Lorsque les candidatures se sont fait connaître, la nomination peut intervenir, après que l'autorité chargée de ce soin a examiné les titres, les dossiers des candidats. Cette formalité est parfois stipulée expressément : ainsi pour l'Office International d'Hygiène publique, le Directeur doit procéder à un examen des titres et qualités administratives et scientifiques (art. 9 du règlement du personnel). Mais généralement, rien n'est prévu et en l'absence de dispositions spéciales, on exige des candidats un *curriculum vitae* détaillé¹ et c'est l'examen des indications qu'il peut contenir qui permet de procéder à la nomination. Il est clair que ce procédé est extrêmement utile et fréquent, non seulement lors de la constitution d'une nouvelle administration internationale, comme cela a été le cas en 1919, lors de la première organisation du Secrétariat de la S. D. N., mais même lorsque l'organisme fonctionne. On peut par ce procédé comparer les mérites d'individus habitant les pays les plus divers et ceci sans qu'ils aient à se déplacer et à subir ainsi un préjudice, si leur candidature n'est pas agréée. Ceci explique que la Commission des Treize ait laissé, dans des cas spéciaux, au Secrétaire Général la faculté de procéder à des examens sur titres. Cependant, il est certain que ce procédé permet assez difficilement de discerner quel peut être le meilleur fonctionnaire, notamment lorsqu'il s'agit d'une besogne exigeant une habileté technique et dont on ne peut juger qu'à l'œuvre.

1. Ceci a été fait par exemple pour la nomination des Secrétaires généraux adjoints de l'Institut International pour l'unification du droit privé.

La nomination après examen ou concours apparaît théoriquement comme le meilleur procédé de sélection du personnel. Mais il est aisé d'apercevoir les difficultés considérables qu'elle présente lorsqu'il s'agit de l'appliquer aux fonctionnaires internationaux. En effet, seules sont possibles des épreuves écrites, d'autre part, elles ne peuvent être organisées que dans un nombre de centres qui est nécessairement restreint : les candidats sont donc presque fatalement obligés de se déplacer peut-être sans résultat. On risque ainsi de se priver de concours précieux.

Les candidats aux postes administratifs de l'Union Panaméricaine sont ainsi soumis par le Directeur à un examen approprié et pratique, écrit ou oral, sauf s'il s'agit de secrétaires privés ou d'employés d'un rang inférieur¹.

A Genève, en 1920, devant la Quatrième Commission, le système du recrutement par concours, avait été très soutenu par M. Hantoux, délégué de la France, pour sélectionner le personnel et éliminer les causes de faveur. Le Secrétaire Général, qui avait procédé en toute liberté aux premières nominations de personnel, fit valoir que ce système était difficilement réalisable à raison de l'éloignement de certains candidats. Il estimait préférable de publier la liste des postes vacants, de recueillir le nom des candidats et de charger un organisme impartial de faire le choix².

Cependant, le rapport Noblemaire ayant préconisé, au lieu du choix individuel par le Secrétaire Général le recrutement par sélection, la règle du recrutement par concours ou par examen a été inscrite dans le Statut du Secrétariat et dans celui du B. I. T. Il faut cependant faire observer que le programme des concours n'est pas organisé et prévu à l'avance selon la pratique de certaines administrations nationales. On organise un concours dont on

1. *Regulations of the Panamerican Union*, 1928, art. 5, sect. 2.

2. *Actes de la Première Assemblée, Séances des Commissions*, C. II, p. 15.

détermine les conditions lorsqu'il y a un poste vacant. En outre, l'autorité chargée de la nomination n'est pas toujours liée d'une façon absolue par le résultat de l'épreuve et elle peut prendre en considération d'autres éléments de décision.

Il est aisément concevable que le procédé du concours ou de l'examen ne peut pas être utilisé pour pourvoir aux postes les plus élevés de la hiérarchie, directeurs ou chefs de section. Il est plus praticable pour les membres de section et surtout pour les rédacteurs, traducteurs, sténodactylographes, etc.

Dans plusieurs administrations internationales on s'assure de la parfaite convenance du fonctionnaire au poste qui lui est confié en pratiquant une *nomination différée* : le fonctionnaire est nommé à l'essai pendant un certain temps et ce n'est qu'après qu'il fait preuve de capacités suffisantes qu'il est nommé définitivement. La durée du stage est assez courte, six mois, un an, avec la possibilité pour le chef hiérarchique de l'abrégé sous certaines conditions ou de la prolonger¹. Durant cette période, le fonctionnaire peut être congédié moyennant un préavis assez court avec possibilité de l'indemniser. A la fin du stage, par contre, l'Administration internationale a le droit de remercier l'employé qui ne lui a pas donné satisfaction sans préavis ni indemnité. Pendant ce temps, il fait l'objet de rapports périodiques de son chef de service sur sa conduite, ses titres, ses capacités, etc., et celui-ci propose de confirmer ou de mettre fin à son engagement.

Cette pratique des stages existait à l'Institut International d'Agriculture (art. 18 du Statut du Personnel), elle a été adoptée par tous les organes administratifs qui se rattachent à la Société des Nations. Elle permet de se rendre compte de la meilleure

1. Le Secrétaire Général signalait notamment à la Quatrième Commission qu'au bout d'un an les interprètes n'arrivaient pas encore à une parfaite maîtrise et qu'il était nécessaire, en général, de prolonger leur stage pour pouvoir les apprécier parfaitement.

façon de la capacité professionnelle des nouveaux fonctionnaires, la liberté laissée au chef hiérarchique dans la détermination de sa durée et les garanties offertes aux fonctionnaires pour la décision définitive (rapports périodiques, intervention possible de la Commission paritaire, avis de la Commission de recrutement) permettent d'éviter les abus de cette nomination différée. La Commission des Treize, puis la Quatrième Commission ont été d'accord pour demander le maintien de cette pratique.

Nous devons signaler enfin, que dans le cas d'administrations internationales extrêmement complexes et groupant un grand nombre de fonctionnaires comme le Secrétariat de la S. D. N. ou le B. I. T., le chef seul compétent pour procéder aux nominations se fait très généralement assister par un Comité qui est chargé de lui donner un avis sur la sélection du personnel, les nominations ou les promotions. Il faut bien noter que le pouvoir de nomination continue à appartenir uniquement au Secrétaire Général ou au Directeur du B. I. T. conformément aux dispositions du Pacte ou du Traité de Versailles, toutefois, ils se font éclairer avant de prendre leur décision par un Comité nommé entièrement¹ ou pour partie par eux².

L'aptitude professionnelle, intellectuelle, n'est pas suffisante pour entrer dans la fonction internationale, on exige généralement certaines *aptitudes physiques*, afin d'avoir dans la mesure du possible la certitude que les services rendus, le seront avec une

1. C'est le cas du Comité des Nominations et Promotions du Secrétariat. Il est composé de hauts fonctionnaires de nationalités différentes nommés par le Secrétaire Général qui le préside. Lorsque le traitement maximum des fonctionnaires intéressés ne dépasse pas 11.250 francs, un Sous-Comité, présidé par un Sous-Secrétaire Général, remplit les mêmes fonctions.

2. Au B. I. T. ce rôle a été rempli successivement par la Commission administrative et par la Commission de recrutement et d'avancement qui, l'une et l'autre, comprennent à côté de fonctionnaires nommés par le Directeur des représentants du Comité du personnel.

régularité suffisante. C'est pourquoi on demande souvent aux nouveaux fonctionnaires, la production d'un certificat médical et on les soumet de ce point de vue, à un examen qui peut être renouvelé. Les administrations internationales ont la possibilité de congédier leurs fonctionnaires pour inaptitude physique, sous réserve de leur allouer certaines indemnités.

Telles sont, dans leur ensemble, les aptitudes requises des fonctionnaires internationaux et les procédés employés pour arriver à choisir le plus capable. Il nous reste à dire quelques mots d'un système tout à fait spécial : *l'élection sur présentation*.

En fait, lorsque la nomination émane d'un corps comprenant plusieurs individus, elle se fait par le procédé de l'élection et très généralement les membres du corps présentent à leurs collègues, les candidats susceptibles de rallier leurs suffrages. Dans quelques cas un texte prévoit expressément cette présentation : c'est ainsi que, pour le choix du Secrétaire Général de l'Institut International d'Agriculture, les délégués des différents Etats participants doivent présenter des candidats (art. 24 des Statuts).

Un système de présentation tout à fait particulier a été organisé en vue de l'élection des juges à la Cour permanente de Justice internationale, et a pour effet de permettre une sélection entre tous les candidats présentant les qualités requises par le Statut. Le choix de l'Assemblée et du Conseil doit porter sur une liste de personnes présentées par les groupes nationaux de la Cour d'Arbitrage, désignés par les Gouvernements, conformément aux dispositions de l'art. 44 de la Convention de La Haye de 1907 sur le règlement pacifique des conflits internationaux.

Ces groupes nationaux doivent eux-mêmes, avant d'établir leur liste de présentation, consulter la plus Haute Cour de Justice, les Facultés et Ecoles de Droit, les Académies nationales et les Sections nationales d'Académies internationales vouées à l'étude du droit. C'est en utilisant les indications données par ces organes

composés de techniciens du droit ou de savants, que chaque groupe national, qui, nous l'avons vu plus haut, comprend également des juristes présentant toutes garanties et spécialisés dans le droit international, établit une liste de présentation. C'est l'ensemble de ces listes qui est soumise aux autorités compétentes pour procéder à l'élection.

L'avantage de ce système est double : il limite tout d'abord, le nombre des noms sur lesquels peuvent se porter les suffrages du Conseil et de l'Assemblée¹ et surtout, il permet une sélection déjà très sérieuse entre les candidats et restreint de la sorte, de la façon la plus heureuse, le choix des corps politiques auxquels appartient la décision définitive.

Ayant ainsi examiné les conditions d'aptitude requises pour l'entrée dans la fonction internationale, il convient d'exposer dans quels cas et dans quelle mesure la nationalité des candidats doit être prise en considération.

2^o Nationalité

Le choix des fonctionnaires internationaux pose, nous l'avons déjà signalé, un problème tout à fait particulier, celui de leur *nationalité*. Faut-il dans la nomination d'un fonctionnaire international envisager sa nationalité, à côté de ses aptitudes, et dans quelle mesure, telle est la question qui se présente à nous. Avant d'examiner les solutions admises par la pratique, il convient de remarquer que la définition du fonctionnaire international, telle que nous l'avons formulée, permet d'énoncer certains principes qui dominent la matière.

Il s'agit d'exercer une activité dans l'intérêt de plusieurs Etats sans entrer dans le cadre de l'organisation interne d'aucun d'eux,

1. Ceci n'empêche pas les élections d'être parfois laborieuses. En 1930 l'attribution d'un siège n'a pas donné lieu à moins de onze tours de scrutin,

il faut en conclure, selon nous, que tous les postes de l'administration internationale sont accessibles aux nationaux de tous les Etats participants¹, mais qu'aucune nationalité n'a de droits à obtenir un poste ou un groupe de postes déterminés. Donc liberté entière pour l'autorité chargée de la nomination de choisir parmi les nationaux de tous les Etats participants, sans avoir l'obligation de faire porter son choix sur telle ou telle nationalité, les capacités des candidats devant seules être prises en considération.

Mais à ce principe, il est nécessaire d'apporter quelques correctifs : on ne peut pas tout à fait considérer l'ensemble des Etats comme constituant un immense réservoir de futurs fonctionnaires, dans lequel on choisirait en tenant compte de leurs seules aptitudes ; le caractère international des intérêts en cause et du but poursuivi, non seulement autorise, mais encore *exige* le caractère international du personnel. Il faut faire une place aux diverses nationalités, c'est là une règle qui n'est pas contestable. Mais quelle place ? La difficulté est très grande pour le préciser. Suffit-il d'avoir des individus de nationalités diverses pour le poste de directeur et celui de sténographe, faut-il graduer l'importance des postes accordés avec celle des Etats, avec leur rôle dans l'organisation internationale, voire le chiffre de leur cotisation ?

1. Rien n'empêche qu'un national d'un Etat qui n'a pas participé à la constitution d'un organisme international soit choisi comme fonctionnaire, et l'on peut en citer des exemples au Secrétariat de la S. D. N. et à la Cour Permanente de Justice Internationale.

Toutefois les Etats s'opposent, en général, à une telle pratique pour des motifs divers et trouvent inéquitable qu'un individu bénéficie d'un traitement payé sur les cotisations de plusieurs Etats, alors qu'ils n'est ressortissant d'aucun d'eux.

Politiquement cette solution peut être critiquable, juridiquement elle nous semble en accord parfait avec les principes du recrutement des fonctionnaires internationaux, et dans la pratique elle peut être utile lorsqu'il s'agit de s'assurer le concours d'une personnalité présentant une compétence spéciale.

Bien entendu, la question n'a pas été agitée avec la même ardeur pour tous les organismes internationaux, on ne s'est guère préoccupé d'une répartition des postes d'après les nationalités pour les institutions de caractère scientifique ou purement administratif, mais lorsqu'il s'est agi d'organismes importants, ayant à jouer un rôle politique, économique, on a examiné, discuté avec un véritable acharnement la répartition des postes entre les diverses nationalités, on a parlé de *représentation* des nationalités dans l'administration considérée et pour les postes les plus élevés et les moins nombreux de *roulement* entre les nationalités. Avant de rappeler les termes de ce débat qui s'est élevé uniquement pour les organismes administratifs de la Société des Nations et surtout pour le Secrétariat, il convient de signaler comment en pratique la question de nationalité joue dans les autres administrations internationales.

Dans quelques cas, la nationalité d'un fonctionnaire international est prévue à l'avance par un accord entre Etats.

Il en est ainsi, si l'on veut y voir des fonctionnaires internationaux, pour les fonctionnaires de Tanger, notamment pour les membres du Tribunal mixte dont la nationalité est déterminée à l'avance par les Conventions de 1923 et 1928 relatives au Statut de Tanger. Tel est encore le cas du Président du Conseil du port de Dantzig, qui, lorsqu'il est choisi par le Conseil de la S. D. N., doit être de nationalité suisse (art. 19 de la Convention du 9 novembre 1921 entre la Pologne et la Ville libre). De même, le Traité de Versailles détermine dans une certaine mesure la nationalité des membres de la Commission de Gouvernement de la Sarre. L'Agent général des Paiements et les membres du Comité des Transferts du plan Dawes nommés par la Commission des Réparations devaient être de nationalités déterminées par le Plan (américaine, française, anglaise, italienne et belge).

Dans d'autres cas, l'accord entre les Gouvernements en ce qui

concerne la nationalité d'un fonctionnaire, se fait tacitement : c'est ainsi qu'à la Commission Européenne du Danube, la langue officielle étant le français, il a été admis que le Secrétaire Général serait français et en fait, il en a toujours été ainsi. En 1899, on a décidé que le Directeur de l'Union Panaméricaine devait être citoyen des Etats-Unis. Depuis lors, cette solution a été maintenue implicitement.

Parfois la nationalité n'est pas absolument déterminée, mais les actes constitutifs de l'organisme international contiennent des indications qui limitent dans une certaine mesure le choix des autorités compétentes pour procéder à la nomination : il en est ainsi, par exemple, des Présidents des T. A. M. qui doivent appartenir à des Puissances restées neutres pendant la guerre¹, ou des fonctionnaires dont on demande qu'ils soient de langue déterminée².

Mais il convient d'observer, que de telles dispositions sont tout à fait exceptionnelles. Généralement, les textes organisant des administrations internationales se contentent d'affirmer le caractère international du recrutement et contiennent des dispositions destinées à empêcher le monopole par les nationaux d'une Puissance déterminée de tous les postes ou des plus importants d'entre eux ; c'est ainsi que les deux Secrétaires Généraux adjoints de l'Institut International pour l'Unification du droit privé doivent appartenir à des nationalités différentes, actuellement, l'un est français et l'autre allemand. Il en est de même du Secrétaire Général et du Secrétaire Général-adjoint de la Commission de l'Elbe.

A l'Institut International d'Agriculture, les Statuts ayant rappelé que « la composition du personnel de l'Institut est interna-

1. Et éventuellement, des deux suppléants qui peuvent être nommés par le Conseil de la S. D. N. Cf. par exemple l'art. 304 du Traité de Versailles.

2. Cf. *suprà*, p. 124.

tionale » les fonctionnaires scientifiques et spécialisés, sont recrutés dans les *divers* pays adhérents de manière que les agents d'une même nationalité ne représentent en aucun cas *plus du tiers* du personnel scientifique et spécialisé » (art. 27).

Mais il faut bien noter, que ces mesures de prudence étant posées, destinées à empêcher que l'organisme international soit entièrement mené par des fonctionnaires d'une seule nationalité, une liberté totale est laissée aux autorités chargées de procéder aux nominations, de choisir les fonctionnaires les plus capables. Comme la Cour permanente de Justice internationale le faisait observer, le 30 juillet 1926 : « Pour le choix des fonctionnaires « du Greffe, la nationalité n'est pas une considération d'importance « primordiale et le principe suivi à Genève de répartition des postes, « entre autres critères, d'après la nationalité des candidats ne trouve « pas son application au Greffe¹ ».

En fait, la question de la nationalité des fonctionnaires, n'a pas soulevé de difficultés en ce qui concerne la plupart des organismes internationaux². Pour certains d'entre eux, presque tout le per-

1. *Publications de la Cour Permanente de Justice Internationale, Troisième rapport annuel*, p. 181. Cette opinion a été émise à propos de la décision tendant à laisser au greffier toute liberté pour engager, le cas échéant, une personne possédant une connaissance approfondie des langues slaves.

Le 14 février 1922 la Cour avait décidé la création au Greffe d'un poste pour une personne de langue espagnole (*Premier rapport annuel*, p. 263).

2. Pour le choix des juges de la Cour permanente de Justice Internationale la question de nationalité ne se pose pas, du moins en principe. Ils sont élus « sans égard à leur nationalité » (art. 2 du Statut) et les électeurs doivent avoir en vue « qu'ils assurent dans l'ensemble la représentation des grandes formes de civilisation et des principaux systèmes juridiques du monde » (art. 9). On a évité ainsi l'écueil de la répartition des sièges aux différents États qui avait amené l'échec du projet de Cour Arbitrale permanente en 1907.

Au surplus, la justice internationale est trop proche encore de l'arbitrage pour que la question du rôle que doit jouer la nationalité des futurs magistrats se pose dans les mêmes termes que pour les administrations internationales proprement dites.

sonnel est de la nationalité du pays du siège (Bureaux de Berne¹, Office International d'Hygiène, etc.). Le caractère international est plus accentué à l'Institut International d'Agriculture dont le personnel est aussi plus nombreux. Il l'est encore davantage dans les organismes créés sous les auspices de la S. D. N. : Institut de Coopération intellectuelle ou Institut International du Cinéma éducatif de Rome², ou encore, au Greffe de la C. P. J. I. (9 nationalités pour 25 fonctionnaires).

Au contraire, dès la constitution des administrations de Genève, du B. I. T. et surtout du Secrétariat, la question de répartition des postes d'après la nationalité, est apparue comme d'une importance capitale pour l'avenir de la Société. Il était, en effet, aisé d'apercevoir le rôle qui pratiquement allait être dévolu à ces organismes permanents et, d'autre part, il était bien évident qu'une expérience comme celle que l'on tentait, devait avoir pour base, l'effort international, envisagé sous une forme collective pour ainsi dire, comme l'effort de nationaux de tous les Etats participants. Il est apparu dès l'origine qu'on devait utiliser non seulement certaines capacités, mais encore toutes les ressources venant de la multiplicité et de l'action coordonnée de mentalités, d'éducatrices et de cultures les plus diverses. Dès le début, on a senti qu'il fallait, non seulement, des fonctionnaires doués de certaines aptitudes, mais encore des fonctionnaires de *nationalités diverses* et ce principe incontestable a été posé dans l'art. 395 du Traité de Versailles, relatif au recrutement du personnel du B. I. T. suivant lequel « le choix devra porter... sur des personnes de différentes nationalités ».

Cependant, il est bien certain que ce principe de la variété des

1. Le Directeur en fait est toujours suisse. Au Bureau de l'Union postale il y a un allemand, un français et neuf suisses.

2. Rapport du Directeur, *J. O., S. D. N.*, 1930, p. 129.

nationalités n'a d'intérêt et n'est applicable que pour les fonctionnaires occupant un rang suffisamment élevé dans la hiérarchie administrative : c'est pourquoi, on a jugé utile de distinguer d'une part les *fonctionnaires au titre international* recrutés dans tous les pays membres de la Société, d'autre part les *fonctionnaires recrutés sur place*, personnel local choisi sans considération de nationalité (correcteurs, sténodactylographes, portiers, copistes, etc.).

Le débat n'a pu porter que sur les premiers, les seconds recrutés à Genève, ou dans ses environs immédiats, comprennent principalement des personnes de nationalité helvétique.

En fait, à raison des circonstances mêmes qui ont accompagné la constitution de la S. D. N., notamment par suite de l'existence des deux langues officielles, le français et l'anglais, une très forte proportion de fonctionnaires et notamment les chefs des administrations, ont été choisis en 1919 parmi les nationaux de France et d'Angleterre.

Dès la première Assemblée, on critique la répartition des postes et d'année en année, devant la Quatrième Commission ou devant l'Assemblée, les critiques se renouvellent, émanant de délégués d'Etats dont les nationaux n'ont pas trouvé place au Secrétariat ou au B. I. T. L'Inde, le Brésil, la Colombie protestent et M. Hambro, délégué de la Norvège, présente des interventions retentissantes pour s'élever contre un ordre de choses qu'il juge contraire à une bonne administration internationale.

Dans tout le débat et au cours des escarmouches successives, il est possible de découvrir dans l'ensemble des discussions et des textes deux positions centrales auxquelles on peut rattacher les manifestations oratoires et les efforts faits en pratique. Il faut d'ailleurs bien remarquer que la discussion sur la nationalité des fonctionnaires ne s'engage que lorsque l'on est d'accord sur l'équivalence de leurs titres et de leurs capacités.

Une première solution de cette question de la nationalité des fonctionnaires a été présentée par les chefs de l'administration internationale, par Sir Eric Drummond et M. Albert Thomas, avec toute la force de leur expérience et le souci de leur responsabilité, elle est contenue dans le rapport Noblemaire et rappelée dans celui de la Commission des Treize.

Elle consiste à admettre une *répartition* des différents postes, entre les diverses nationalités et à égalité de titres à donner la préférence au candidat dont aucun compatriote n'est déjà entré dans l'administration internationale. Mais on affirme, d'autre part, que dès l'entrée en fonctions, le nouveau titulaire du poste devient un fonctionnaire international, qu'il ne représente en rien le Gouvernement de son pays, dont il ne doit recevoir ni ordres, ni directives.

Suivant un autre point de vue, il est nécessaire d'arriver à une *représentation* des différentes nationalités, déterminée au besoin par les intérêts que chaque Etat possède dans l'organisation commune. L'homme international n'existe pas, dit-on, l'action internationale ne peut résulter que du concours d'individus de diverses nationalités dont il faut utiliser les personnalités, les origines, les tendances différentes et dont il est indispensable, par conséquent, d'avoir des représentants. Pourquoi rompre tout contact avec les organismes du pays d'origine ? C'est l'homme entier, avec tout ce que lui apporte sa nationalité propre qu'il faut utiliser et non cette abstraction, ce fantôme que serait l'esprit international.

Dès 1920, l'Assemblée recommande au Conseil, de ne pas perdre de vue, dans la désignation aux divers emplois « le caractère international de la Société¹ » et pour avoir la certitude de la variété des nationalités, le Baron Megata, délégué du Japon,

1. *Actes de la Première Assemblée, Séances plénières*, p. 663.

réclame la publication d'une liste complète du personnel avec la nationalité et le traitement touché¹. Le Président de la Quatrième Commission, le 18 novembre 1920, affirme : « Aucune Nation ou aucun groupe de Nations ne doit avoir de monopole dans le recrutement du personnel de cette organisation *internationale*. J'insiste sur le mot « *internationale* », parce qu'après leur nomination, les membres du Secrétariat ne sont plus les serviteurs de leurs pays respectifs, mais deviennent momentanément les serviteurs de la S. D. N. Leurs fonctions sont *d'ordre international* et non pas *national*² ».

Le rapport Noblemaire insiste en faveur d'un recrutement, en proportion équitable, dans les divers pays de la Société et les textes du Statut du Secrétariat marquent le souci d'appliquer ce principe : les fonctionnaires au titre international sont recrutés dans *tous les pays* membres de la Société (art. 16). Entre des candidats de mérites égaux, la question de nationalité primera toute autre considération et la préférence doit être donnée à celui dont la nationalité, n'est pas encore représentée d'une manière satisfaisante au Secrétariat (art. 15 et 16).

Il faut bien remarquer que l'indication donnée ici a la valeur d'un principe, mais qu'elle laisse une grande latitude au Secrétaire Général, elle ne lui dicte aucune règle de conduite précise et il conserve en somme sa liberté de choix.

Aussi, est-ce une règle de répartition précise, numérique, que Sir William Meyer, délégué de l'Inde, propose en 1921 devant la Quatrième Commission³ ; il critique l'absence de proportion entre le nombre de nationaux des divers Etats employés au Secrétariat et le chiffre de la population, la contribution aux dépenses

1. *Eod. loc.*, *Séances des Commissions*, C. II, p. 8.

2. *Eod. loc.*, p. 85.

3. *Actes de la Deuxième Assemblée, Séances des Commissions*, C. II, p. 33.

de la Société pour chaque Etat, demande une « *représentation proportionnelle* des Etats » et propose, que le pourcentage des nationaux de chacun des Etats ne dépasse pas le double du pourcentage de sa contribution aux dépenses.

Le Secrétaire Général, conciliant, fait valoir que l'on ne peut faire appel à des nationaux des pays lointains que pour les emplois supérieurs, à cause des frais considérables que cela entraîne et promet de s'efforcer de donner satisfaction pour le personnel supérieur. Le Directeur du B. I. T., plus catégorique, affirme que, ce qui importe surtout, c'est la compétence technique.

En 1923, au cours de la discussion du rapport du Comité du budget par le Conseil d'Administration du B. I. T. et à propos des suppressions d'emplois, on propose d'établir un rapport entre le montant des contributions versées au Bureau par les différents pays et le montant des traitements payés au personnel appartenant à chaque nationalité. On va jusqu'à parler de « représentation » d'un Etat déterminé parmi les fonctionnaires de la S. D. N. et du B. I. T. Les griefs du représentant du Brésil, M. Barboza Carneiro, longuement exposés en 1925 devant la Quatrième Commission¹ ont le même fondement. Les traitements payés aux fonctionnaires sud-américains ne représentent que 4,6 0/0 des contributions de ces pays aux dépenses de la Société.

Sir Eric Drummond lui répond alors « qu'il n'a jamais perdu de vue ce que l'on a improprement appelé « la représentation » des différents Etats membres dans le Secrétariat », mais il ajoute, que si, en fait, les membres du Secrétariat devenaient les représentants de leurs Gouvernements respectifs, la valeur de cet organisme en subirait une atteinte sérieuse².

1. *Actes de la Sixième Assemblée, Séances des Commissions*, C. IV, p. 19.

2. Le Secrétaire Général examinant la proposition de nomination d'un Sous-Secrétaire Général de nationalité latino-américaine déclarait : « Si l'Assemblée décide la nomination d'un Sous-Secrétaire Général appartenant à l'un des Etats de

Le délégué de la Norvège, M. Hambro, en 1926, demande qu'on trouve au Secrétariat de la place pour des ressortissants de tous les Etats membres et fait valoir l'intérêt qu'ont les délégués à trouver au Secrétariat des personnes de leur langue, à raison de la gêne qu'ils peuvent avoir à s'exprimer dans un langage dont ils ne sont pas maîtres¹. Puis, en 1928, il reprend toute la question du recrutement international du Secrétariat. Dans un long débat², le 15 septembre, devant la Quatrième Commission, tout le problème est passionnément discuté : M. Hambro signale, que la presse, le *Journal de Genève*, le *Manchester Guardian*, le *Times*, a fait valoir que le Secrétariat n'a plus le caractère international indépendant qu'il devrait avoir. Parmi les titulaires des postes élevés, sept sont des diplomates et les Ministères des Affaires Etrangères exercent sur eux une influence incontestable. Trois fois des ressortissants d'une même nationalité ont été nommés au même poste, ce qui est contraire aux principes adoptés par l'Assemblée. M. Van Eysinga, délégué des Pays-Bas rappelle, que, suivant le rapport Balfour, on doit pour la nomination faire un choix international, sans reconnaître le moindre monopole à un pays ou à un groupe de pays.

Sur une intervention de M. Gaitán Hurtado, délégué de la Colombie, déplorant l'absence de fonctionnaires colombiens

l'Amérique latine, il sera entendu, à ce moment, que, — conformément au principe en vertu duquel tous les membres du Secrétariat sont, sous l'autorité du Secrétaire Général, responsables envers le Conseil et l'Assemblée de la Société considérés dans leur ensemble et non envers les Gouvernements de leurs pays respectifs —, cette décision est prise dans l'intérêt général de la Société et non dans l'intérêt particulier des pays de l'Amérique latine ». *Actes de la Cinquième Assemblée, Séances des Commissions*, C. IV, Annexe, p. 322.

1. *Actes de la Septième Assemblée, Séances des Commissions*, C. IV, p. 90 ; *Séances plénières*, p. 141.

2. *Actes de la Neuvième Assemblée, Séances des Commissions*, C. IV, p. 32 et s.

au B. I. T., M. Albert Thomas rappelle, les principes qu'il suit pour les nominations : il se refuse à établir une proportionnalité entre les Etats, cependant, il tient compte de l'importance de tel Etat et de l'importance des relations quotidiennes du Bureau avec cet Etat ; il déclare ne pas stéréotyper au cours des années la représentation des nationalités dans le personnel de la maison, en reconnaissant que cette règle a parfois été transgressée. Il n'admet pas enfin, l'ingérence des Etats pour imposer tel ou tel candidat officiel.

Cette discussion devait aboutir à une Résolution du 26 septembre 1928¹, insistant sur le fait que les membres du Secrétariat, une fois nommés, ne sont plus au service de leur pays d'origine, mais temporairement et exclusivement les fonctionnaires de la S. D. N. et que leurs attributions ne sont pas nationales, mais *internationales*.

L'essentiel était évidemment cet examen très complet du problème et l'affirmation de l'idée qu'il y a un symptôme alarmant à considérer les fonctionnaires du Secrétariat comme les représentants des divers Etats.

Le projet de Résolution britannique, relatif à la révision du Statut du Secrétariat, marque seulement la nécessité de « tenir pleinement compte d'une répartition équitable des postes entre les différentes nationalités ».

Le rapport de la Commission des Treize témoigne du désir de maintenir aux organismes de Genève, leur caractère strictement international et ne croit pas que la meilleure méthode de garantir le respect des intérêts propres à chaque pays, soit de juxtaposer à Genève des représentants de ces intérêts, naturellement liés à la nécessité de les défendre. La Commission estime

1. *Actes de la Neuvième Assemblée, Séances plénières*, p. 190.

que cette tâche revient aux délégués responsables des Gouvernements et aux représentants des administrations nationales, et qu'à l'exercer des fonctionnaires ne manqueraient pas de perdre les qualités d'impartialité qu'ils doivent posséder. Cependant dans l'intérêt des Etats membres de la Société eux-mêmes, elle s'est efforcée de rendre possible les contacts les plus larges du Secrétariat avec les différents pays. Elle désire qu'à tous les échelons de la hiérarchie, on rencontre dans toute la mesure du possible des représentants des diverses nationalités.

Mais aux principes ainsi posés et auxquels tout le monde a souscrit, on peut se demander si la thèse de la minorité sur la durée des engagements et sur la haute direction du Secrétariat n'ont pas apporté une sérieuse atteinte.

La minorité du Comité des Treize s'est montrée en effet, favorable pour les chefs de service et les membres de section à des contrats de courte durée pour permettre « la collaboration de ressortissants des différents pays », « faciliter le renouvellement du personnel par des énergies fraîches, un roulement entre les différentes nationalités », et maintenir, « sans préjudice du caractère international de ces fonctionnaires, les contacts indispensables entre leur pays et les institutions de Genève ». Ce point de vue n'a pas triomphé devant la Commission ; on a bien vu que l'effet des engagements temporaires serait nécessairement un appel constant à des fonctionnaires des administrations nationales, qui se considéreraient durant leur passage au Secrétariat, comme les représentants de leur Gouvernements. Quelques mots dans l'opinion de la minorité tendent à écarter du débat la question de l'esprit international nécessaire des fonctionnaires de Genève, c'est insuffisant. Le procédé du roulement employé pour résoudre le problème de la représentation des diverses nationalités est incompatible avec l'idée d'indépendance de toute organisation étatique. Il ne doit donc pas être admis.

Le rapport de la minorité de la Commission des Treize sur le problème de la haute direction du Secrétariat, la discussion devant la Quatrième Commission ont fait d'autre part, apparaître une certaine tendance à vouloir confier les postes suprêmes aux représentants de *nationalités déterminées*, témoignant en somme, du désir de réaliser dans la direction du Secrétariat une sorte d'équilibre politique. D'ailleurs, certaines créations antérieures de postes, notamment pour des sous-secrétaires généraux, avaient été la marque d'un souci de cet ordre.

La majorité a reconnu que l'organisation actuelle du Secrétariat fait jouir les Puissances occupant des sièges permanents au Conseil d'une situation privilégiée. Elle a observé « qu'il est nécessaire de connaître exactement l'opinion générale des divers pays sur la solution qu'il convient d'apporter aux problèmes internationaux et il est naturel qu'à cet égard, le Secrétaire général compte sur les membres du personnel qui viennent de chacun de ces pays. Toutefois, a-t-elle ajouté, le fonctionnaire qui transmet des renseignements sur son propre pays doit avoir soin de ne pas se transformer en un avocat de la politique de ce pays ». D'autre part, elle a estimé que « tout arrangement, concernant les postes supérieurs, qui exclut les ressortissants de certains Etats membres de la S. D. N. semble très difficile à défendre ».

Elle a donc proposé la création de cinq nouveaux postes de sous-secrétaires généraux en faisant valoir que « dans les conditions présentes, les ressortissants des Etats, qui occupent des sièges permanents au Conseil, continueront à figurer dans cette catégorie la plus élevée du Secrétariat. Les cinq autres sous-secrétaires généraux seront choisis parmi les ressortissants des Etats qui ne sont pas représentés de façon permanente au Conseil, en s'efforçant d'éviter l'attribution de plus d'un poste de secrétaire général, secrétaire général-adjoint ou sous-secrétaire général, à des ressortissants de la même nationalité. Il n'y a pas non plus de raison

pour que le Secrétaire général et son adjoint soient toujours des ressortissants de grandes Puissances ».

Ce projet témoignait du désir d'ouvrir les postes les plus élevés de la Société aux nationaux de tous les Etats intéressés sans créer un droit de monopole au profit d'aucun d'eux.

La minorité¹ ayant posé le principe « qu'aussi longtemps qu'il n'y a pas de super-Etat et, par conséquent, pas d' « individu international », l'esprit international ne peut être assuré que par la collaboration d'hommes qui, appartenant à différentes nationalités, représentent l'opinion générale de leurs pays respectifs », a demandé que le Secrétaire général soit assisté dans l'exercice de ses fonctions par un comité composé des sous-secrétaires généraux pour assurer d'une façon efficace le caractère international de la direction du Secrétariat et de son œuvre.

Mais de plus elle a fait valoir, et ici apparaît la question de nationalité, que « les Etats qui n'ont pas de siège permanent au Conseil devraient se rendre compte que l'occupation des postes de sous-secrétaire général par des ressortissants des nations ayant des sièges permanents au Conseil n'est pas une règle constitutionnelle ou un privilège, mais s'est révélée utile dans la pratique, vu que les ressortissants de pays à intérêts généraux ont, par leur capacité de liaison, une qualification spéciale pour remplir les fonctions de sous-secrétaire général ». Très habilement M. Gallavresi a signalé devant la Quatrième Commission² que les ressortissants de grandes puissances n'exerceraient pas leurs fonctions *à ce titre*, mais que leurs informations, leurs prédispositions psychologiques les amèneraient à ne pas laisser de côté certaines considérations qui pourraient avoir un écho, un retentissement,

1. Exposé de M. le Comte BERNSTORFF et de M. GALLAVRESI. Appendice 2 au rapport.

2. Séance du 27 septembre 1930.

une répercussion auprès des puissances déjà représentées au Conseil. Il y aurait ainsi une harmonie nécessaire entre les mesures décidées par les corps délibérants et l'action quotidienne du Secrétariat.

Ce point de vue a été très sérieusement contesté : on a déclaré qu'il consacrerait l'hégémonie des Puissances ayant un siège permanent au Conseil, empêcherait l'accession aux postes les plus élevés des fonctionnaires qui n'appartiennent pas aux pays représentés au Conseil et le projet de création du Conseil consultatif a été repoussé. La question de la haute direction du Secrétariat a d'ailleurs été renvoyée à une nouvelle Commission dont les conclusions devront être soumises à la Douzième Assemblée.

La question de la nationalité des membres du Secrétariat est donc apparue à la suite des travaux de la Commission des Treize sous un jour nouveau, plus spécial¹, celui de la répartition des postes les plus élevés de la hiérarchie administrative².

Il n'est pas douteux que le problème se présente avec une très grande complexité. Si même d'un côté on laisse à part le procédé d'une répartition des nationalités au prorata des versements, qui semble bien primitif, peut-on instaurer un roulement de fonctionnaires pour contenter tout le monde, ou stabiliser pour les postes importants la situation acquise satisfaisant ainsi au moins les puissants ? Tous ces procédés contiennent à leur base

1. Pour le personnel administratif proprement dit le débat sur le recrutement a été repris très vivement le 18 septembre 1930, lorsque M. Albert Thomas a demandé la création de 17 nouveaux postes. M. Hambro a fait observer qu'il y avait au B. I. T., 95 français, 73 britanniques et seulement 85 représentants d'autres nationalités sauf pour la Suisse.

2. Une proposition irlandaise tendait à ce qu'il n'y ait jamais deux nationaux de la même Puissance dans les hauts postes du Secrétariat et que deux nationaux de la même Puissance ne puissent jamais se succéder dans le même poste (Quatrième Commission, Séance du 28 septembre 1930).

la même idée qui nous semble absolument destructrice de la notion même d'administration internationale¹ : la conception suivant laquelle le candidat à un poste de fonctionnaire ne doit pas être pris, considéré en tant que personnalité ayant une expérience, des capacités, mais en tant que membre d'une collectivité nationale, ayant derrière lui un Etat. C'est pourquoi l'emploi de tous ces procédés dans le recrutement du personnel international nous semble critiquable en soi. Les principes, nous les avons signalés plus haut, c'est l'accès des nationaux de tous les Etats participants à tous les postes; et, d'autre part, l'absence de tout droit au monopole pour un Etat déterminé.

Or il faut bien reconnaître que, par suite des circonstances qui ont accompagné la constitution des organismes de Genève, les nationaux de deux Puissances ont eu une place prépondérante. Il est certain que cet état de choses doit être modifié, mais il est évident que cette transformation ne peut se faire que progressivement, ceci à raison de la situation personnelle qui a dû être faite aux fonctionnaires dans l'intérêt même de la bonne administration². D'autre part, il est nécessaire d'opérer un certain aménagement rationnel des différentes nationalités à raison des frais et des difficultés matérielles qu'il y a à engager des ressortissants de pays lointains. Enfin la question de la compétence spéciale à exiger des nouveaux fonctionnaires peut, dans une certaine mesure, entraver la répartition la plus souhaitable entre les diverses nationalités et ceci apparaît notamment au B. I. T.

Il ne faut pas se dissimuler que cette question de la répartition des postes suivant les nationalités est actuellement une des plus

1. En ce sens, RAY, *op. cit.*, p. 240.

2. M. Albert Thomas, en 1923, signalait que la durée des contrats qui avaient dû être consentis l'empêchait, dans une large mesure, de procéder à des remaniements de son personnel.

déliçates qui se posent à propos des organismes de Genève et que la solution que l'on sera amené à lui donner notamment pour la haute direction du Secrétariat est de nature à exercer une influence capitale sur l'avenir de l'organisme international.

3° Intervention de l'Etat d'origine du futur fonctionnaire

Le fonctionnaire international, du jour de l'acceptation de ses fonctions, ne doit conserver aucun lien de dépendance à l'égard de son Etat d'origine. Il n'est à aucun degré son représentant et celui-ci n'a pas à intervenir dans l'exercice de ses fonctions. Le fait que l'on tienne compte dans la nomination de la nationalité ne modifie en rien ce point de vue : pas plus que les traitements alloués aux employés ne tombent dans les caisses de l'Etat d'origine celui-ci n'a aucun motif de contrôler l'entrée ou l'activité d'un de ses ressortissants dans un service public international. Il en est surtout ainsi lorsque l'Etat considéré participe à l'organisation interétatique : de ce seul fait résulte pour lui l'obligation internationale de ne rien faire qui empêche la constitution ou la marche de cette administration et notamment le devoir strict de laisser à ses nationaux la liberté d'entrer au service de l'institution et de ne chercher en rien à entraver leur activité¹ ou à toucher aux pouvoirs qu'ont sur eux des autorités régulièrement constituées.

A vrai dire si en fait les Etats donnent souvent officieusement leur agrément à la nomination de leurs nationaux à des fonctions internationales, il n'y a guère que le Statut de l'Institut inter-

1. Nous estimons donc que la participation d'un Etat à une organisation internationale doit avoir pour effet d'empêcher l'application à ses nationaux d'une disposition de sa législation interne, comme celle de la loi française du 10 avril 1927, art. 9, § 4, d'après laquelle les Français conservant un emploi public à l'étranger, contrairement aux injonctions du Gouvernement, peuvent être punis de la perte de la nationalité française.

national d'agriculture qui dispose (art. 27) que « nul candidat à un emploi ne peut être présenté à l'agrément du Comité sans l'*approbation préalable du Délégué de la nation* auquel le candidat appartient ». Cependant on ne peut trop critiquer cette disposition qui, du moins, émane des délégués des Etats.

Nous n'en dirons pas autant de la loi italienne du 16 juin 1927¹ qui témoigne d'une singulière conception de la nature des administrations internationales et des devoirs existant à leur égard de la part des gouvernements qui les ont créées. Les dispositions de ce texte ont notamment pour but d'assurer l'emprise du gouvernement italien sur les citoyens italiens remplissant des fonctions dans un Institut ou une administration internationale.

Avant d'accepter une fonction dans un Institut ou une administration internationale, des explications sur le caractère et les conditions de cette situation doivent être données au Ministère des Affaires Etrangères. Le Gouvernement doit *autoriser* l'acceptation de fonctions de cet ordre. L'interdiction d'accepter ou la *défense de continuer* ces fonctions n'a pas à être motivée et ne peut donner lieu à recours. Ces dispositions sont édictées sous menace de sanctions très sévères : amende jusque 5.000 liras, prison jusqu'à un an, perte des fonctions publiques et des droits de citoyen.

Ainsi du jour au lendemain un sous-secrétaire général du Secrétariat de la S. D. N. peut être obligé de quitter ses fonctions sans que le Secrétaire général, le Conseil ou l'Assemblée n'aient un mot à dire.

Cette loi a provoqué une certaine émotion à Genève. Le *Journal de Genève* du 24-avril 1927 s'est inquiété de ce précédent² et a dit très justement que les fonctions internationales doivent être tenues moralement séparées des fonctions diplomatiques. Le rôle des

1. *Gazzetta ufficiale del Regno d'Italia*, 68 Jg. Nr 163.

2. Le projet qui a abouti à la loi du 16 juin 1927 a été publié le 17 mars 1927.

fonctionnaires de la S. D. N. n'est pas de servir leur gouvernement ou de le représenter, mais de défendre les intérêts de la S. D. N. elle-même. La S. D. N. ne peut être servie par des hommes qui dépendent d'un autre pouvoir que d'elle-même.

« Le Gouvernement faciste fait par là passer sous son autorité directe tous les fonctionnaires italiens des organismes internationaux. Avec le régime établi les fonctionnaires chercheront plus la faveur de leurs gouvernements que de leurs chefs hiérarchiques. » Une telle réglementation apparaît contraire aux obligations résultant pour le gouvernement italien de l'art. 6 du Pacte.

La *Tribuna* répondit que cette loi, prise dans les limites de la souveraineté italienne, a seulement pour but d'empêcher des éléments ennemis du régime de faire partie de ce personnel.

Toutefois, ces dispositions ont été fort critiquées notamment par M. Jouhaux lors de la dixième session de la Conférence du Travail. M. Hirsch considère¹ que si ce régime se généralise, il y a là une porte ouverte à toutes les intrigues politiques. M. Georges Scelle estime² qu'en maintenant le contrôle des Etats sur leurs ressortissants en fonction à Genève, on annihile l'effet des immunités diplomatiques et on porte atteinte aux obligations mises par le Pacte à la charge des Etats membres. Les fonctionnaires internationaux, dit-il, ne peuvent être nommés ou révoqués que par leurs chefs hiérarchiques et toute immixtion directe ou indirecte des Gouvernements dans leur situation est illégale. L'avenir des institutions internationales est dans une « dénationalisation progressive³ » des individus membres des institutions internationales.

1. HIRSCH, *op. cit.*, p. 46.

2. SCELLE, *op. cit.*, p. 98.

3. HIRSCH dit que les fonctionnaires de Genève sont « entwurzelte Weltbürgern ».

Nous ne pouvons qu'approuver cette manière de voir : une institution internationale doit être sous le contrôle et la direction des représentants des Etats, mais il n'est pas admissible que les fonctionnaires internationaux soient en quoi que ce soit sous la dépendance de leur Etat d'origine, c'est contraire à la notion de fonction internationale et même de fonction publique. Juridiquement une tentative d'emprise d'un Etat sur ses ressortissants fonctionnaires internationaux est contraire aux obligations qu'il a contractées en participant à la création de l'organisme interétatique, pratiquement et administrativement toute disposition qui tend à porter atteinte à l'autorité du chef hiérarchique et même à s'y substituer, est de nature à créer dans l'administration internationale un élément de désagrégation dont on ne peut mesurer d'avance toutes les conséquences.

CHAPITRE IV

Les obligations des fonctionnaires internationaux
et leurs sanctions

Les fonctionnaires internationaux, comme tous les fonctionnaires, sont tenus sous le contrôle et la direction de leurs supérieurs hiérarchiques d'accomplir une besogne de caractère administratif dans certaines conditions. Ils doivent y consacrer toute leur activité professionnelle. C'est là le droit commun de la fonction publique, sans plus. Mais à raison du fait qu'il s'agit de fonctionnaires *internationaux*, c'est-à-dire chargés de satisfaire des intérêts publics internationaux, apparaît sous un nouvel aspect l'obligation qui correspond à ce qui est en droit public interne, la loyauté à l'ordre de choses établi, le civisme du fonctionnaire. Le fonctionnaire international, avons-nous dit, échappe au cadre juridique étatique, il doit agir dans l'intérêt commun de plusieurs Etats et indépendamment de ses liens d'allégeance avec l'un d'eux. Nous avons déjà montré, comment, dans le choix des fonctionnaires, certains ont cherché à considérer l'homme et non le national de tel ou tel Etat, tandis que d'autres essayaient d'obtenir un dosage entre les diverses nationalités. Nous avons rappelé les discussions très longues et délicates que cette question a soulevées, nous arrivons maintenant à un point où les adversaires se rencontrent ; on est d'accord, en principe, pour admettre que ces fonctionnaires sont tenus de se consacrer à l'œuvre internationale sans accepter et sans subir une influence nationale d'où qu'elle vienne.

Sans doute, le mode de recrutement pourra en fait, exercer une action décisive sur les possibilités d'indépendance des agents, mais il faut bien reconnaître que l'on n'a jamais discuté sérieusement cette nécessité primordiale d'une action et d'un esprit dirigés tout entiers dans l'intérêt commun. Tout le monde est d'accord sur le principe que Lord Balfour présentait dans son rapport de 1920, à la Session de Rome du Conseil : « Impartialité absolue, affinée par l'esprit de recherches, par l'étude objective, par la pratique d'un internationalisme vrai, c'est-à-dire n'excluant nullement chez aucun de ceux qui participent aux grands services de la Société des Nations, l'amour de leur propre patrie¹ ». C'est là l'essentiel des obligations spécifiques, pour ainsi dire, de tout fonctionnaire international. Il importe d'examiner comment ce principe est pratiquement mis en œuvre, quelles obligations positives incombent aux fonctionnaires internationaux et aussi quelles sanctions ont été prévues au cas de manquement à ces obligations.

On peut grouper autour de trois idées, les règles concernant cette matière : le fonctionnaire doit accomplir les devoirs de sa charge, il doit s'y consacrer exclusivement, il doit faire preuve dans cette activité de loyauté internationale.

I. — LE FONCTIONNAIRE INTERNATIONAL DOIT ACCOMPLIR LES DEVOIRS DE SA CHARGE

Il est impossible de déterminer dans leur détail, ce que peuvent être les obligations professionnelles des fonctionnaires

1. M. Henderson, délégué britannique, dans son discours retentissant du 6 septembre 1929 à l'Assemblée de la S. D. N., disait que « lorsqu'un fonctionnaire est entré au service de la S. D. N. on s'attend, non pas certes à ce qu'il oublie son pays, mais à ce que son loyalisme envers son pays se transforme en un loyalisme plus vaste envers les cinquante Gouvernements ou plus qui font partie de la S. D. N. ».

internationaux : elles sont extrêmement variables suivant les organisations internationales et suivant les fonctionnaires. Elles peuvent être absolument techniques comme celles du Capitaine du port de Soulima ou d'un président de Tribunal d'Arbitrage ou plus proprement administratives, préparation et exécution des décisions des représentants des Etats : c'est le cas de la plupart des fonctionnaires du Secrétariat de la S. D. N., du Secrétaire Général de la Commission Européenne du Danube, etc.

Mais les administrations internationales ont toujours une forme hiérarchisée¹, c'est-à-dire que les fonctionnaires dépendent les uns des autres suivant un ordre établi à l'avance et qu'en principe, sauf la possibilité d'une délégation qui doit être expressément prévue, un seul fonctionnaire est compétent pour commander et diriger un autre². L'organisation proprement dite de cette

1. Il n'en est pas ainsi, bien entendu, lorsque l'organisation internationale n'a qu'un caractère temporaire et que ses membres sont placés sur un pied d'égalité, au moins pour l'exercice de leurs fonctions : c'est le cas pour un tribunal arbitral, mais l'hypothèse est assez exceptionnelle.

2. Ce principe de l'unité du chef hiérarchique est admise généralement aujourd'hui et comme le disait M. Cahen-Salvador, délégué de la France, à la Quatrième Commission, en 1930, c'est la condition essentielle d'une bonne administration. Il semble que cette notion essentielle soit méconnue dans le projet présenté par la minorité de la Commission des Treize concernant l'organisation de la haute direction du Secrétariat de la S. D. N. (exposé du comte Bernstorff et de M. Gallavresi). D'après ce projet le Secrétaire Général, seul responsable, serait assisté dans l'exercice de ses fonctions d'un Comité composé des Sous-Secrétaires Généraux. Ce Comité serait « appelé à se tenir au courant de toutes les questions d'ordre politique et de principe et à donner son avis au Secrétaire Général dans toutes les affaires susmentionnées ».

Cette proposition a fait l'objet de débats extrêmement vifs à la Quatrième Commission et d'une critique très serrée. Pour ne parler que des objections d'ordre administratif, on a fait valoir qu'elle était de nature à diluer la responsabilité, à empêcher toute communication directe au Secrétaire Général, qui s'impose pour sa bonne administration. Le Secrétaire Général a déclaré lui-même qu'une telle

hiérarchie varie naturellement avec les administrations et sa complexité dépend de leur importance, mais il convient de remarquer qu'à la tête se trouve toujours un individu, directeur ou secrétaire général, qui est fatalement en contact et sous la direction des représentants des Etats qui donnent l'impulsion à tout l'organisme. Ses obligations sont déterminées, non pas par l'ensemble des ordres émanant des divers Gouvernements, mais par l'ordre unique résultant de la délibération de ces représentants groupés. S'il arrive que le représentant d'un Etat ait, de par l'acte constitutif, le pouvoir de donner des ordres ou de collaborer à l'activité du chef de l'administration, il le fait, nous l'avons vu, non plus comme représentant d'un Etat, mais comme fonctionnaire ou si l'on veut, comme agent international¹. Par conséquent, le fonctionnaire international a l'obligation de s'acquitter de la besogne de caractère professionnel qui lui est confiée par son supérieur hiérarchique. Il doit l'exécuter suivant les directives qui lui sont données et l'étendue de son initiative à ce sujet dépend, bien entendu, de sa situation propre dans la hiérarchie.

institution serait contraire à l'efficacité du Secrétariat Général (Séance du 27 septembre 1930). La question n'a pas été tranchée en 1930 et une Commission a été chargée d'examiner le problème de la haute direction du Secrétariat pour la Douzième Assemblée.

1. La question se pose notamment à la Commission du Rhin au sujet des rapports entre le Secrétaire Général et le Président qui est, on l'a vu, nommé par la France (Cf., p. 110). Elle n'a pas donné lieu à des difficultés-insurmontables en pratique. Le Secrétaire Général est responsable devant la Commission, et les membres du Secrétariat devant le Secrétaire Général. Mais le Secrétaire Général est dans une mesure non définie subordonné au Président qui signe la correspondance avec le contre-seing du Secrétaire Général, et sans l'approbation duquel aucun paiement ne peut être effectué.

Le même problème se pose, mais avec des précisions fournies dans des textes, pour la Commission internationale de l'Elbe, l'Institut d'Agriculture, etc. Le Président de la Commission de l'Elbe donne les instructions nécessaires au Secrétaire Général (art. 5 et 15 du Règlement intérieur adopté par résolution du 16 février 1925).

D'autre part, d'une façon générale, le fonctionnaire ne peut pas exécuter son travail *quand* il le veut¹, il est tenu de fournir chaque jour un certain nombre d'heures de présence, qui peut être augmenté si les besoins du service l'exigent. Cependant, il est généralement prévu que les fonctionnaires les moins payés ont droit à une compensation pour les heures supplémentaires qu'ils peuvent être appelés à faire, soit sous forme d'un congé spécial, soit sous forme d'allocations particulières. Des règlements ont été élaborés dans les diverses administrations internationales relativement à toutes ces questions ; ils se rapprochent considérablement des dispositions consacrées aux mêmes objets dans les administrations nationales. Si l'objet du travail des fonctionnaires diffère notablement, les moyens de technique administrative destinés à assurer le rendement le meilleur et le plus régulier sont les mêmes². Mais dans la question des incompatibilités, nous allons voir déjà apparaître l'élément spécifique que nous signalions plus haut : l'idée d'indépendance nécessaire de tout cadre étatique.

II. — LE FONCTIONNAIRE DOIT SE CONSACRER EXCLUSIVEMENT AUX DEVOIRS DE SA CHARGE : LES INCOMPATIBILITÉS

C'est une règle bien établie dans toutes les administrations, que les fonctionnaires doivent consacrer toute leur activité à leurs occupations professionnelles. Dans l'intérêt de la bonne

1. Parfois des travaux sont confiés à des collaborateurs extérieurs à l'administration et qui les effectuent à leur gré, on ne peut les considérer comme des fonctionnaires.

2. L'obligation de résidence au siège de l'administration internationale résulte de l'idée de la continuité nécessaire du travail administratif. Elle est cependant prévue expressément pour le Président et le Greffier de la Cour permanente de Justice Internationale (art. 22 du Statut). La nécessité de cette disposition spéciale s'explique par le caractère temporaire des travaux de la Cour, au moins dans son organisation primitive.

gestion de la chose publique, pour assurer aussi leur indépendance, il leur est interdit d'une façon plus ou moins stricte, de se livrer à d'autres activités¹.

Ce principe existe aussi pour les fonctionnaires internationaux, mais avec une portée qui varie avec les administrations et la nature des fonctions.

Dans certains cas, la règle posée est très stricte : c'est une interdiction *absolue* qui est édictée, mais l'étendue de l'interdiction varie : c'est ainsi que le mandat de Secrétaire Général à la Commission des Réparations était incompatible avec toute autre fonction, dans les organes nationaux ou internationaux de la Commission, à l'Office International d'Hygiène, le personnel ne peut remplir aucune fonction rétribuée (art. 7 des Statuts). Le Statut du personnel de l'Institut International d'Agriculture pose un principe très général (art. 4) : « Tout fonctionnaire est tenu de se consacrer *exclusivement* à l'exercice de ses fonctions. Le cumul d'une fonction à l'Institut avec un *emploi régulier* à l'extérieur est formellement interdit ». C'est une règle aussi absolue qu'édicte le Statut de la C. P. J. I., tel qu'il a été modifié en 1929². En effet, aux termes de l'art. 16 : « Les membres de la Cour ne peuvent exercer aucune fonction politique ou administrative » on a ajouté « ni se livrer à aucune autre occupation de caractère professionnel ». Cette modification correspond au

1. Les fonctionnaires des Bureaux dépendants de Berne sont soumis aux mêmes incompatibilités que les fonctionnaires suisses.

En outre la Suisse refuse son agrément au choix comme consul des fonctionnaires étrangers du bureau. Cette incompatibilité spéciale s'explique d'ailleurs tout particulièrement par l'idée qu'il ne faut, à aucun degré, considérer les fonctionnaires des Bureaux comme des représentants ou des délégués de leurs États.

2. Nous rappelons que ce nouveau texte n'est pas en vigueur, le protocole du 14 septembre 1929 n'ayant pas été ratifié dans les conditions prévues par son article 4. Les règles applicables actuellement sont donc celles du Statut de 1920.

changement de conception du rôle de la Cour et des juges. Comme l'a fort bien montré M. Politis dans son rapport à la Dixième Assemblée, on a cherché lors de la révision du Statut à donner à cette organisation internationale un caractère de permanence que requièrent les nécessités pratiques. On a établi au profit des juges un traitement annuel en rapport avec la dignité de leurs fonctions et destiné à leur assurer l'indépendance. On leur demande, en compensation, de se consacrer entièrement à leurs fonctions internationales et d'abandonner les occupations professionnelles, notamment celles de professeur, qu'ils pouvaient exercer précédemment.

On peut rapprocher la disposition de l'art. 17, qui interdit également aux juges titulaires¹ les fonctions d'agent, de conseil ou d'avocat, dans toute affaire d'ordre international. Ici, ce ne sont plus des occupations régulières² qui sont déclarées incompatibles

1. Les incompatibilités prévues à l'article 16 seules sont applicables aux juges suppléants. L'article 17 ne les concerne que pour les affaires dont ils ont à connaître comme juges devant la Cour.

2. La Cour a déclaré, le 4 février 1922, qu'il y avait incompatibilité avec les fonctions de membre d'une institution, telle que le Conseil du contentieux du Ministère des Affaires Étrangères italien, mais non avec celles de membre d'une Commission gouvernementale chargée de préparer les lois relatives à la propriété littéraire et aux droits d'auteur ou d'examen pour les candidats au service diplomatique. Mais les négociations même sans caractère politique sont en principe interdites aux juges. Cependant ils peuvent participer à des Conférences internationales pour élaborer les règles du droit futur.

La Cour a décidé au sujet de M. Huber qu'un juge pouvait exercer les fonctions de Président d'une Commission de conciliation et de rapporteur dans un différend entre deux Etats, au sujet de M. Loder qu'il pouvait présider un T. A. M. (*Premier rapport annuel*, p. 240).

En septembre 1926, un des Gouvernements parties aux accords de Locarno ayant demandé s'il y avait incompatibilité entre les fonctions de juge titulaire à la Cour et celles de Président d'une Commission prévue dans lesdits accords, le Président de la Cour déclara qu'il n'y avait pas incompatibilité de droit. Mais la participation d'un juge aux travaux d'une Commission entraînerait

avec les fonctions de juge, mais on interdit à ces hauts magistrats de remplir certaines missions, qui, par leur caractère même, impliquent qu'ils aient à prendre parti dans un litige, il n'en est d'ailleurs ainsi, que s'il s'agit d'une affaire d'ordre international, c'est-à-dire susceptible, soit de venir devant la Cour, soit de toucher à une affaire dont la Cour pourra être saisie ou enfin de présenter des analogies avec une instance qui fera l'objet de ce règlement juridictionnel. Mais des termes de l'art. 17, il résulte que les juges de la Cour peuvent remplir les fonctions de conseil dans une affaire d'ordre interne et même sous le régime du Statut de 1920, celles d'avocat. D'autre part, ils peuvent également être juges dans un tribunal international, un tribunal d'arbitrage par exemple, constitué conformément aux dispositions des Conventions de La Haye de 1899 et de 1907.

Dans d'autres cas, l'incompatibilité n'est pas *absolue*, automatique si l'on veut, c'est au supérieur hiérarchique qu'il appartient de déclarer si, à son avis, elle existe ou non. Autrement dit, il est possible que des fonctionnaires soient chargés d'une autre fonction ou acceptent un autre emploi. Tandis que dans les hypothèses précédentes existait une prohibition absolue, ici, on laisse la possibilité du cumul, si le chef hiérarchique le juge possible, opportun, eu égard aux obligations qui incombent au fonctionnaire. C'est évidemment une solution beaucoup plus souple de ce problème, solution, qui laisse un pouvoir discrétionnaire d'appréciation au supérieur et lui permet de concilier les intérêts de la fonction et le désir d'activité du fonctionnaire. Toutefois,

pour lui l'obligation de ne pas siéger à la Cour où la même question serait ultérieurement soumise à la procédure judiciaire. Il y a donc *de facto* une certaine incompatibilité lorsque le même accord prévoit le règlement judiciaire à défaut de règlement devant la Commission de conciliation. Il en est autrement si l'accord ne prévoit pas comme solution éventuelle le règlement judiciaire des questions litigieuses (Cinquième Rapport annuel, p. 178).

outre qu'il est parfois délicat d'apprécier exactement, la répercussion que peut avoir sur l'exercice de la fonction, telle ou telle occupation, ce système peut créer entre les membres du personnel, des différences de nature à provoquer un certain mécontentement. Il doit être manié prudemment et la règle devrait être le refus d'autorisation.

Il existe pour le Secrétariat de la S. D. N. et pour le B. I. T. (art. 2 et 5 des Statuts) des textes portant que les fonctionnaires ne peuvent accepter ou remplir aucun mandat, fonction ou emploi qui, de l'avis du Secrétaire Général ou du Directeur, soit incompatible avec leurs fonctions au Secrétariat ou au B. I. T.

Quelques rares dispositions autorisent expressément un cumul : il en est notamment ainsi de la compatibilité de la fonction de greffier de la C. P. I. J., avec celle de Secrétaire Général de la Cour permanente d'Arbitrage prévue expressément par l'art. 21 du Statut de la C. P. J. I. Ceci s'explique à la fois par l'analogie des fonctions et par le fait que l'une et l'autre sont exercées dans l'intérêt de la communauté des Etats.

Il semble bien, d'autre part, que la gestion¹ d'intérêts privés soit compatible avec la fonction publique internationale : en particulier, nous estimons qu'un fonctionnaire international peut être membre et même président d'un Conseil d'Administra-

1. A la séance de la Chambre des Députés du 30 novembre 1927, M. Uhry a demandé au Gouvernement de mettre fin au « scandale » constitué par le fait que M. Tirard, haut-commissaire en Rhénanie, est en même temps représentant de la France et administrateur de la Compagnie des wagons-lits, de l'Union parisienne et des Chemins de fer du Midi.

Le Ministre des Affaires Étrangères a répondu que la fonction était très particulière : il est une sorte de fonctionnaire *interallié* et il n'y a aucune incompatibilité entre la gestion d'intérêts privés et son mandat (*Le Temps*, 2 décembre 1927). La solution donnée sur la nature de la fonction du Haut-Commissaire est assez contestable (Cf. *suprà*, p. 61), mais relativement à la gestion d'intérêts privés il semble bien qu'il faille adopter cette manière de voir.

tion. Toutefois, il nous apparaît que s'il était nommé administrateur délégué, il y aurait lieu de faire jouer les textes sur les incompatibilités¹.

Le juge des incompatibilités est le supérieur hiérarchique ; dans le cas des juges à la C. P. J. I., c'est la Cour qui exerce un contrôle sur les occupations extérieures de ses membres et sur le point de savoir s'ils ont cessé de répondre aux conditions requises : il faut alors le jugement unanime des autres membres (art. 16 et 18 du Statut). Les travaux de la Onzième Assemblée ont donné à ce texte une certaine actualité. On sait que le Statut de la Cour, tel qu'il a été révisé en 1929, contient des incompatibilités nouvelles, or il n'a pu entrer en vigueur le 1^{er} septembre 1930, comme il avait été prévu, par suite de l'opposition de Cuba. Devant la Première Commission s'est posée la question de savoir, au cas où le Protocole du 14 septembre 1929 entrerait ultérieurement en vigueur, comment pourraient s'appliquer les dispositions nouvelles sur les incompatibilités. On a alors admis qu'il appartiendrait à la Cour, conformément aux art. 16 et 18 du Statut de se prononcer sur ce point² et de permettre ainsi l'application de ces règles nouvelles.

III. — LA LOYAUTÉ INTERNATIONALE

Le fonctionnaire international, avons-nous dit, doit être dans la mesure du possible soustrait à l'influence et à l'action des

1. Cependant M. Politis, dans son rapport à la Dixième Assemblée sur la révision du Statut de la C. P. J. I. (*Publications de la Cour, Série E, Sixième rapport annuel*, p. 65), estime que le nouveau texte sur les incompatibilités interdit aux juges toute occupation professionnelle, entendue dans le sens le plus large du mot, y compris les fonctions de directeur ou d'administrateur de Sociétés à but lucratif.

2. M. Ito, délégué du Japon, a fait observer que l'unanimité requise en cette matière était de nature à constituer une grosse difficulté pour la mise en vigueur du Protocole (Séance du 20 septembre 1930).

Etats considérés individuellement, il doit agir dans l'intérêt commun. Il est donc obligé, d'une part, de ne rien faire contre la chose internationale, il doit, d'autre part, se soustraire aux influences étatiques quelle que soit la forme qu'elles revêtent.

La Onzième Assemblée de la S. D. N. a, sur le rapport de M. de Vasconcellos, adopté un texte préparé par la Commission des Treize, destiné à être inséré dans le Statut du Personnel et qui définit la situation avec beaucoup de précision :

« Les fonctionnaires du Secrétariat de la S. D. N. sont *exclusive-ment* des fonctionnaires internationaux ayant des attributions non pas nationales mais *internationales*. En acceptant leur nomination, ils s'engagent à *s'acquitter de leurs fonctions* et à *régler leur conduite* en ayant exclusivement en vue les intérêts de la S. D. N. Ils sont soumis à l'autorité du Secrétaire Général et sont responsables devant celui-ci, aux termes du présent Statut. Ils ne pourront *ni demander, ni recevoir des instructions* d'aucun Gouvernement ou autre autorité extérieure au Secrétariat de la S. D. N.¹ ».

On a cherché à mettre en relief ce double aspect de la fonction internationale, sa dépendance de l'organisation internationale considérée, son indépendance de tout ordre étatique quel qu'il

1. Ce texte est destiné à remplacer le premier paragraphe de l'art. 1^{er} du Statut du Secrétariat qui portait : « Les fonctionnaires du Secrétariat de la S. D. N. sont des fonctionnaires internationaux, responsables dans l'accomplissement de leurs fonctions devant le Secrétaire Général seul ; ils ne peuvent demander ni recevoir des instructions d'une autre autorité ». La rédaction adoptée par la Onzième Assemblée est beaucoup plus précise et plus compréhensive à la fois, puisqu'elle fait allusion à la *conduite* du fonctionnaire et non seulement à l'exercice de ses fonctions. Elle accentue aussi l'idée d'indépendance à l'égard de tout Gouvernement, déjà mentionnée dans l'art. 3 du Statut du B. I. T.

Il convient de noter qu'ici encore les règles de Genève s'inspirent de très près du Statut du personnel de l'Institut international d'Agriculture (art. 2) qui contient les principes essentiels de la matière.

soit. Les directives de ce texte sont susceptibles de s'appliquer à tous les fonctionnaires internationaux.

Cependant, ces idées essentielles ne sont généralement pas énoncées dans les textes relatifs à cette matière. Elles sont, cependant, d'une importance capitale et résultent, nous l'avons vu, de la notion même de fonctionnaires internationaux et de hiérarchie administrative internationale. Un agent qui obéirait, contrairement ou en dehors des ordres de son supérieur hiérarchique international, aux instructions d'un Gouvernement quel qu'il soit, commettrait une faute susceptible d'entraîner les peines disciplinaires prévues et éventuellement le renvoi.

Pratiquement, nous avons dit que cette « loyauté internationale » requiert d'abord un accomplissement scrupuleux des ordres donnés par le supérieur hiérarchique, elle exige en outre, au cours, et même en dehors de l'exercice des fonctions internationales, une certaine attitude du fonctionnaire : il est tenu non seulement au secret professionnel, mais encore à une certaine discrétion dans la manifestation de ses opinions, notamment, au sujet de l'administration internationale auquel il est attaché. D'autre part, l'indépendance à l'égard de tout Gouvernement se traduira pratiquement par l'obligation de s'abstenir de toute ingérence dans la vie politique d'un pays déterminé par le devoir de refuser toute instruction, de n'accepter des distinctions honorifiques que sous certaines conditions, etc. Avant de préciser ces divers points, il convient de rappeler de quelle manière ces obligations s'imposent aux fonctionnaires internationaux.

D'une façon générale, elles résultent pour eux du seul fait de l'acceptation des fonctions internationales, soit que le Statut, élément du contrat d'engagement, les contienne expressément indiquées, soit en l'absence de contrat ou de Statut que l'on puisse les considérer au moins dans leur principe comme inhérentes à la fonction internationale. Toutefois, dans plusieurs hypothèses

et par contagion avec la pratique courante des administrations nationales, ces obligations de caractère moral, pour ainsi dire, font l'objet d'une déclaration solennelle, d'un *serment*. Il en est ainsi notamment pour les membres de la Cour permanente de Justice internationale qui doivent, avant d'entrer en fonction, prendre en séance publique l'engagement solennel d'exercer leurs attributions en pleine impartialité et en toute conscience¹, pour le Greffier² et le personnel du Greffe³ qui s'engagent devant la Cour en séance plénière ou devant le Président en présence du Greffier, à remplir leurs fonctions en toute loyauté, discrétion et honneur.

Lors des travaux de la Quatrième Commission de l'Assemblée de la Société des Nations en 1930⁴, une proposition a été faite par les délégations néerlandaise et norvégienne pour soumettre les fonctionnaires de la S. D. N. à la prestation d'un serment d'impartialité et de discrétion. Mme Kluyver, déléguée des Pays-Bas, a fait observer que cette réforme avait notamment pour but, de faire prendre conscience aux fonctionnaires de Genève du *caractère international* de leur situation, en attirant tout particulièrement leur attention sur les termes de l'article premier du Statut. La proposition a été adoptée dans son principe⁵, mais il a été décidé que cette formalité se ferait à l'entrée en fonctions de chaque fonctionnaire, sous la forme de la signature d'une déclaration ainsi conçue :

« Je prends l'engagement solennel d'exercer, conformément à l'article premier du Statut, en toute loyauté, discrétion et cons-

1. *Statut de la C. P. J. I.*, art. 20.

2. *Règlement de la Cour*, art. 18.

3. *Instructions pour le Greffe*, art. 43.

4. Séance du 24 septembre 1930.

5. Adopté par l'Assemblée le 2 octobre 1930.

cience, les fonctions qui m'ont été confiées en ma qualité de fonctionnaire du Secrétariat de la S. D. N.¹ ».

Le mot de discrétion, contenu dans cette formule se rattache, à notre sens, à l'obligation du *secret professionnel*. Celle-ci est prévue expressément par certains textes, dont la rédaction est d'ailleurs fort variable : très générale comme dans le Statut du Secrétariat de la S. D. N. (art. 3) : « Les fonctionnaires sont tenus d'observer la plus grande discrétion sur toutes les questions officielles d'un caractère confidentiel » ou de contours plus précis, comme dans le Règlement des agents de Berlin du plan Dawes (art. 8) » : les membres du personnel devront observer le secret professionnel pour les questions officielles. Ils ne devront faire aucune communication ou rapport touchant des questions officielles à quelle qu'autorité, personne, administration, périodique, journal que ce soit, sous peine de renvoi immédiat² ».

En l'absence d'un texte, il est certain qu'un fonctionnaire international est tenu au secret professionnel et ceci, même à l'égard des autorités de son pays. C'est d'ailleurs à ce dernier point de vue que la question présente peut-être le plus d'intérêt et l'on aperçoit immédiatement la nécessité, pour permettre le secret professionnel de placer, pour ainsi dire, des barrières, entre le fonctionnaire international et l'administration de son pays ou plutôt d'attacher suffisamment le fonctionnaire à l'organisme international, de lui donner un sentiment de sécurité suffisant pour qu'il ne soit pas tenté d'utiliser sa situation actuelle pour se

1. Une disposition analogue a été prévue par la Commission en ce qui concerne le Secrétaire Général. Cependant la formule ne contient pas de référence au Statut qui, on le sait, n'est pas applicable au Secrétaire Général et la déclaration doit être faite devant le Conseil. .

2. Cf. de même l'art. 5 du Statut du personnel de l'Institut international d'Agriculture.

préparer les bonnes grâces de ses chefs futurs dans l'administration de son pays.

Mais on n'exige pas seulement du fonctionnaire international qu'il ne divulgue pas les secrets qui lui sont confiés, on veut encore, dans certains cas, qu'il conserve une certaine attitude à l'égard de l'organisme international auquel il collabore. A cette question, deux solutions sont données : soit une interdiction complète de procéder à une manifestation écrite ou verbale : publication de livre, brochure, lettre, document, discours ou conférence *sur* l'activité de l'organisme international (art. 3, Statut du Personnel du Secrétariat), soit une interdiction portant seulement sur de telles manifestations, lorsqu'elles sont *contraires* aux buts et objets de l'organisme international (art. 5, Statut du B. I. T., Statut du personnel de l'Institut International d'Agriculture). Une circulaire du Secrétaire Général, du 30 avril 1925 (Annexe VI au Statut du Personnel), précise et étend les obligations des fonctionnaires du Secrétariat à cet égard : « Il est de leur devoir « d'éviter toute espèce de déclarations publiques incompatibles, « d'une manière quelconque avec leur qualité de fonctionnaires « internationaux, soit dans leur propre pays, soit ailleurs, et, par « conséquent, il n'est pas *normalement admissible*, qu'ils écrivent « ou parlent en public, sur les problèmes politiques courants, « d'ordre intérieur ou extérieur, touchant leur propre pays ou un « pays quelconque.

« Dans le cas de conférences ou de discours, le fonctionnaire « doit normalement demander l'autorisation de son chef de service, « en l'informant du caractère de la réunion dans laquelle il doit « prendre la parole ».

Pour les publications, le fonctionnaire doit demander l'autorisation du chef de service et lui communiquer le texte de l'écrit.

Il doit donc, d'une façon générale, éviter de se prononcer sur des questions présentant un *intérêt politique actuel* et d'autre part,

observer la plus grande réserve pour toute discussion publique portant sur des questions relatives à la Société ou à toute forme d'activité politique dans un pays quelconque.

On peut se demander la valeur et la nécessité d'une réglementation aussi stricte. Il est certain que les fonctionnaires ne doivent pas pouvoir manifester une opinion contraire aux buts et objets de l'organisation internationale dont ils font partie. C'est là une nécessité de bon ordre administratif. Mais interdire toute manifestation d'opinion sur ces mêmes questions est un peu excessif : il nous apparaît qu'il pourrait être utile, dans l'intérêt même de l'administration internationale, de la S. D. N. en particulier, que des hommes qui par la pratique connaissent parfaitement l'institution, aient la faculté, par exemple pendant leurs congés dans leurs foyers, de la faire connaître par des conférences, des articles de journaux. On peut se demander, si pour certains organismes internationaux et surtout de la S. D. N., l'essentiel n'est pas qu'on parle d'eux, qu'on s'occupe d'eux, en faisant au besoin des critiques et des suggestions à leur sujet. Le texte du Statut du B. I. T. nous paraît donc beaucoup plus sage que celui du Secrétariat : prohiber les manifestations contraires aux *buts* et objets de l'institution, c'est très bien, les fonctionnaires n'ont pas à les juger et on peut présumer, que s'ils les critiquent, ils n'auront pas le zèle et l'ardeur nécessaires pour tendre à les atteindre, mais prohiber les manifestations relatives à l'*activité* de l'organisme, c'est aller trop loin et priver cette activité de concours qui peuvent lui être précieux.

Toutes ces obligations tendent, nous l'avons dit, à assurer le respect par le fonctionnaire de l'organisation internationale, nous arrivons maintenant à un autre aspect de la loyauté internationale, le détachement de toute organisation étatique.

La question se pose, tout d'abord, de savoir dans quelle mesure un fonctionnaire international peut participer à la vie politique

de son pays. Elle a été agitée pratiquement pour les fonctionnaires de la S. D. N. à la dernière session de l'Assemblée.

Jusqu'alors existait un précédent connu : M. Albert Thomas, directeur du B. I. T. avait conservé pendant deux ans, après sa nomination à ses fonctions internationales, son mandat de député socialiste français. Le Statut du Secrétariat, d'autre part, posait que toute candidature à des fonctions d'ordre politique devait être soumise à l'*approbation préalable* du Secrétaire Général (art. 2, al. 2). Ainsi, pour faire acte de candidat politique dans son pays, un fonctionnaire devait solliciter la permission du Secrétaire Général ou du Directeur, mais cette autorisation était possible. Il pouvait donc, *étant fonctionnaire*, briguer un mandat politique.

En 1929, à la Quatrième Commission¹, M. Hambro, délégué de la Norvège signale qu'un membre du personnel du B. I. T. a, pendant ses vacances, posé sa candidature aux élections parlementaires de son pays, a été élu, puis est revenu à Genève où il a donné sa démission. Il déclare que cette pratique contraire au caractère international, qu'on est en droit d'exiger des fonctionnaires du Secrétariat et du B. I. T. et soutient, que, lorsqu'un fonctionnaire de la S. D. N. veut jouer un rôle politique dans son pays, il doit au préalable donner sa démission. Le Délégué de l'Angleterre fait alors observer, qu'en l'absence de principe dans le Statut, il n'y a pas eu incorrection et qu'il est bon que les Parlements comprennent des gens ayant une expérience personnelle des institutions de Genève.

Sans nul doute c'est à l'initiative et à l'action de M. Hambro qu'il faut attribuer la nouvelle rédaction de l'article 2, paragraphe 2 du Statut qui a été proposée par la Commission des Treize, suivant laquelle : « Aucun membre du Secrétariat, tant qu'il est en service, ne pourra *poser* sa candidature à des fonctions d'ordre politique

1. Actes de la Dixième Assemblée, Séances des Commissions, C. IV, p. 58.

dans son pays ». Ce texte a été adopté en 1930 par la majorité de la Quatrième Commission ¹. Il pose donc actuellement une interdiction absolue qui est de nature, comme le faisait observer M. Cahen-Salvador, délégué de la France, en approuvant le principe de la décision, à causer une certaine gêne aux fonctionnaires désireux d'entrer dans la vie politique ².

Aucun texte, d'autre part, au moins pour le B. I. T. et pour la plupart des organismes internationaux, n'interdit aux fonctionnaires internationaux de participer à des manifestations politiques dans leur propre pays ³. Cependant il y a là une question de mesure et les règles, que nous rappelions plus haut, sur la modération nécessaire dans l'expression des opinions des fonctionnaires peuvent trouver ici leur application. Mais en exprimant une opinion sur une question de pure politique intérieure le fonctionnaire, qui

1. Séance du 24 septembre 1930.

2. Cette solution a été examinée à nouveau par le Conseil d'Administration du B. I. T. dans sa 50^e session de Bruxelles (5^e Séance, 10 octobre). M. Jouhaux a déclaré qu'elle portait atteinte à la liberté des fonctionnaires et a préconisé dans le cas de candidature de cet ordre une simple mise en congé, le fonctionnaire étant tenu de donner sa démission s'il est nommé. Il a été décidé sur la proposition du Directeur de faire examiner la question par le Service Juridique du B. I. T. qui présentera un rapport à la prochaine session du Conseil d'Administration (Séance du 11 octobre 1930).

On va chercher, par ce procédé, à éviter que soit soulevée la délicate question constitutionnelle des rapports, en ce qui concerne le Statut des fonctionnaires, entre l'Assemblée et le Conseil d'Administration du B. I. T.

Il semble bien que ce soit là une disposition de discipline intérieure qu'il appartient au Secrétaire Général de la S. D. N. et au Directeur du B. I. T. de régler, chacun en ce qui le concerne. La question ne comportant aucune répercussion financière le B. I. T. est sans doute libre de s'approprier ou non la règle approuvée par l'Assemblée.

3. Les critiques de M. Hambro à M. Albert Thomas, au sujet du discours prononcé par celui-ci à un banquet de son parti, ne semblent donc pas justifiées quant à leur principe (*ead. loc.*).

utilise sa compétence particulière sur ce point, ne peut être accusé de manquer à une neutralité nécessaire.

Le fonctionnaire international, avons-nous dit, ne doit pas se considérer comme le *représentant de son pays* (Cf. not. art. 3 Statut du B. I. T., art. 2 Statut du personnel de l'Institut international d'agriculture). C'est là une idée essentielle et qu'il est très difficile d'appliquer pratiquement surtout lorsque l'on fait trop entrer en ligne de compte dans le recrutement des fonctionnaires un dosage des nationalités. Ce principe serait assurément peu aisé à maintenir avec une direction collégiale du Secrétariat de la S. D. N., avec le Comité des sous-secrétaires généraux préconisé par la minorité de la Commission des Treize.

Pratiquement, cette idée se traduit par une interdiction absolue de demander ou de recevoir des instructions d'une autorité nationale quelconque¹ en ce qui concerne l'accomplissement pour les fonctionnaires internationaux de leurs fonctions. Il est facile de se rendre compte qu'une telle obligation ne se trouvera remplie d'une

1. On peut rappeler à ce propos que lors du différend entre le Maréchal Foch, commandant en chef des armées alliées et M. Clémenceau au sujet de l'entrée en ligne des troupes américaines, M. Poincaré déclara dans une lettre au Sous-Secrétaire d'Etat à la Présidence du Conseil (13 octobre 1918) :

« Et d'ailleurs M. Clemenceau a-t-il bien à s'occuper de ce que fait le Maréchal Foch comme commandant en chef de l'armée américaine ? En cette qualité, le Maréchal Foch ne relève-t-il pas plutôt du Gouvernement américain ? »

M. Clemenceau (*Grandeurs et Misères d'une Victoire*, pp. 67, 102) proteste énergiquement contre cette manière de voir : « La nouvelle théorie présidentielle consistait tout simplement à m'enlever — en vertu du commandement unique — une part d'autorité sur le Maréchal Foch ».

Juridiquement le point de vue de M. Clemenceau est inexact : en conférant des fonctions internationales à un individu, chaque Gouvernement perd le droit d'agir directement sur lui. Mais ce qui était perdu par le Gouvernement français n'était pas gagné intégralement par le Gouvernement américain. Les Gouvernements alliés ayant organisé le commandement unique devaient, en principe, agir de concert.

façon aisée, courante, que si les fonctionnaires internationaux sont sûrs de ne pas avoir besoin du jour au lendemain du Gouvernement de leur pays. C'est dans la sécurité, la stabilité de la fonction publique internationale qu'il faut, à notre sens, trouver la possibilité d'un développement de cette fonction conforme aux nécessités qui l'ont fait apparaître.

Mais l'examen des faits oblige à reconnaître que, souvent, l'absence de garanties offertes aux fonctionnaires internationaux et d'organes compétents et impartiaux pour statuer sur leurs différends avec l'administration, pousse ceux-ci à prendre le délégué de leur propre Etat comme leur avocat naturel devant l'organisme international tout-puissant. C'est là une pratique qu'on ne peut nier, elle est cependant regrettable en soi, car elle est contraire à la nature même de la fonction internationale.

Enfin, on interdit généralement aux fonctionnaires internationaux d'accepter durant leur engagement des *distinctions honorifiques* ou des *décorations*, sauf pour des services rendus avant leur entrée en fonctions¹. On estime en effet qu'il faut éviter toute marque de rapports entre un gouvernement et un fonctionnaire surtout lorsqu'elle implique de la part du premier une sorte de reconnaissance et suppose de la part du second des services ou au moins une certaine complaisance.

On a voulu aller plus loin et interdire *le port* des emblèmes ou signes distinctifs nationaux. M. Hambro en 1929 puis en 1930 s'est fait le défenseur de ce point de vue devant la Quatrième Commission². On a décidé de s'en remettre sur ce point au tact des fonctionnaires. Il semble peu utile d'édicter ici une pro-

1. Cependant le règlement du personnel de l'Institut de coopération intellectuelle fait exception pour les distinctions académiques.

2. Le Conseil fédéral suisse interdit aux fonctionnaires de nationalité suisse des Bureaux dépendants l'acceptation et le port de décorations pendant la durée de leurs fonctions aux Bureaux internationaux, ceci afin d'affirmer leur indépendance.

hibition, du moment qu'il s'agit de distinctions se rapportant à des services antérieurs. On peut rappeler que le Pacte porte Sir Eric Drummond, K. C. M. G., C. B. Il n'est pas douteux que ce qui est pris en considération au moment d'une nomination c'est toute la personnalité du candidat avec toutes les distinctions qu'il a pu obtenir et qui sont le témoignage de ses talents ou de ses services. Le ruban rouge ou vert à la boutonnière du fonctionnaire n'est pas plus l'emblème de sa nationalité que la manière dont il prononcera « oui » ou « yes ».

Le Statut de la C. P. J. I., ainsi que les textes relatifs au Greffe, ne contiennent pas de dispositions à cet égard. Cependant, pour prévenir des abus possibles, la Cour a adopté le 30 juillet 1926 la résolution suivante : « La Cour est d'avis que ni ses membres, « ni le Greffier ou les fonctionnaires du Greffe ne devraient accepter « de décorations sans le consentement de la Cour ». Et sur ce point la Cour aura à se prononcer au scrutin secret. C'est ainsi qu'elle a refusé d'autoriser le Greffier à accepter une décoration conférée par un Gouvernement récemment partie à une procédure engagée devant la Cour¹, mais elle l'a autorisé le 17 juin 1927 à accepter une décoration suédoise² et le 12 août 1927, M. André Weiss, juge de nationalité française, a été également autorisé à accepter une décoration française³. Par ce procédé plus souple que

1. *Publications de la Cour*, Série E, *Troisième rapport annuel*, p. 178.

2. L'acceptation récente par le greffier du titre de ministre plénipotentiaire dans la hiérarchie de son pays, nous apparaît assez critiquable en soi. L'indépendance et l'esprit international du titulaire actuel du poste sont bien connus, mais le précédent semble fâcheux. Qu'au moment où un ancien fonctionnaire international entre dans une administration nationale on tienne compte de ses services internationaux, c'est là une chose tout à fait admissible. Il n'est pas souhaitable au contraire, que pendant l'exercice de son activité internationale, des promotions successives dans les cadres administratifs internes témoignent de rapports qu'il faut chercher à atténuer dans toute la mesure possible, même lorsqu'ils n'ont qu'une valeur symbolique.

3. *Publications de la Cour*, Série E. *Quatrième rapport annuel*, p. 262.

celui de l'interdiction absolue, la Cour reste maîtresse d'apprécier l'opportunité de telles distinctions qui peuvent, dans certains cas, contribuer à rehausser le prestige de ses membres.

IV. — LES SANCTIONS DES OBLIGATIONS

DES FONCTIONNAIRES INTERNATIONAUX

Comme dans toutes les administrations, le respect des obligations, dont nous venons de rappeler l'existence, dépend essentiellement de l'esprit et du zèle des fonctionnaires dans l'accomplissement de leurs fonctions et, par conséquent, est surtout le résultat des conditions dans lesquelles se fait le recrutement. Cependant, on a toujours jugé utile de sanctionner ces obligations par diverses peines d'ordre disciplinaire et l'on trouve pour chaque organisation internationale des dispositions à ce sujet¹. Nous ne signalerons que les grandes lignes de la question qui ne présente pas de difficultés propres à la fonction internationale.

Il faut noter tout d'abord que la réglementation que nous allons exposer s'applique seulement aux fonctionnaires soumis à un statut ou à un règlement du personnel. Pour les chefs des administrations internationales, qui sont en contact direct avec les représentants des Etats et qui agissent sous leur propre responsabilité, il ne peut être question de peines disciplinaires : ils ont ou ils n'ont pas la confiance des délégués. Si ceux-ci la leur retirent, ils n'ont qu'à démissionner : on ne conçoit pas que le Directeur de l'Union Panaméricaine ou le Secrétaire Général de la S. D. N. puisse faire l'objet d'un blâme ou d'une suspension.

D'autre part, on est d'accord pour admettre le pouvoir *discré-*
tionnaire du chef hiérarchique compétent en matière disciplinaire,

1. Les fonctionnaires des Bureaux dépendants de Berne sont soumis aux lois disciplinaires suisses.

ceci à raison même des nécessités du bon fonctionnement du service public. Toutefois, on a pu créer, nous le verrons, certaines garanties au profit des fonctionnaires sans porter atteinte à ce droit essentiel.

C'est, en principe, toutes les violations des obligations incombant aux fonctionnaires qui peuvent donner lieu à des peines disciplinaires, non seulement un manquement, une négligence dans l'exercice de leurs fonctions, mais encore en dehors de leurs fonctions officielles dans la mesure où une certaine attitude leur est imposée¹.

Les peines qui peuvent être infligées varient bien entendu avec la gravité de la faute : sont prévues en général le blâme, la réprimande avec inscription au dossier, la réduction ou la suppression des augmentations de traitement, la rétrogradation, la suspension avec suppression de traitement, la révocation avec ou sans préavis. La liste même des pénalités diffère suivant les administrations, mais elle comprend en général au moins une peine d'ordre moral, une peine pécuniaire et enfin la privation des fonctions.

L'autorité compétente, pour prendre la décision, varie parfois suivant la gravité de la faute : c'est ainsi que pour les Bureaux de Berne, les peines sont prononcées suivant les cas par le Directeur ou par le Conseil fédéral ; à la Commission européenne du Danube, la Commission composée des délégués titulaires exerce les pouvoirs disciplinaires à l'égard des chefs de service, et la Commission, composée des délégués suppléants² les exerce à l'égard des employés subalternes. Dans les organisations de la S. D. N., seuls le Secrétaire Général, le Directeur du B. I. T., le Greffier de la C. P. J. I. sont compétents. A l'Union Panaméricaine il faut une décision du

1. Il en est ainsi en particulier de tout usage ou tentative pour faire usage des fonctions officielles aux fins d'en retirer des avantages pécuniaires.

2. On sait que ce sont les consuls à Galatz des puissances intéressées.

Directeur et du Comité de Surveillance pour qu'un employé soit définitivement révoqué.

Si le pouvoir discrétionnaire du chef compétent n'est pas discuté, on a institué diverses garanties au profit des fonctionnaires qui ont pour objet d'éclairer en quelque sorte l'organe chargé de la décision. Tout d'abord, il est parfois prévu que le fonctionnaire sera admis à fournir des explications et à produire les pièces qu'il peut avoir à présenter pour sa défense (art. 14 du Règlement du Personnel de l'Institut international d'Hygiène), ou se verra communiquer son dossier et devra fournir des explications (art. 29 du Statut du Personnel de l'Institut international d'Agriculture). Mais dans d'autres hypothèses on ne se contente pas de le mettre à même d'éclairer l'autorité, on lui ouvre la possibilité de saisir ou même on communique nécessairement l'affaire à un organe paritaire qui examinera la plainte, entendra son auteur ainsi que le fonctionnaire et donnera *un avis* au chef chargé de prendre la décision. Ce rôle est confié au B. I. T., à la Commission paritaire, au Secrétariat de la S. D. N., à la Commission consultative chargée des questions de discipline et questions analogues, qui est destinée à prendre, d'après les propositions de la Commission des Treize, le nom de Comité contentieux. Mais il convient de noter que la Quatrième Commission a voté un amendement destiné à souligner le caractère *consultatif* de cet organisme.

En principe ce n'est qu'éclairé par cet avis, ou les formalités prescrites par les règlements ayant été remplies, que le chef hiérarchique peut prendre sa décision ; toutefois, lorsque le maintien en activité du fonctionnaire est de nature à nuire au bon fonctionnement du service, il peut être suspendu immédiatement sous réserve de l'application ultérieure des garanties prévues.

Cette possibilité d'action immédiate est stipulée pour les organismes de Genève et aussi pour le Directeur et le Directeur-adjoint de l'Union Panaméricaine qui peuvent suspendre sans traitement

tout membre du personnel pour insubordination (Regulations 1928, art. 5, Section 46).

Un recours contre la décision du chef hiérarchique en matière disciplinaire est prévu pour les fonctionnaires du Greffe de la C. P. J. I. Il est porté devant la Cour siégeant en séance plénière¹. Il semble que la Cour soit compétente pour reprendre l'affaire au fond, tandis que pour les fonctionnaires de Genève, le recours qui leur est ouvert devant le Tribunal administratif de la S. D. N. ne peut aux termes de son Statut (art. 2) être dirigé que contre un vice de forme dans la décision : absence de consultation de l'organe paritaire, etc. La liberté d'appréciation du fond de l'affaire appartient uniquement à l'administration.

On a cherché encore à maintenir en haleine les fonctionnaires internationaux en instituant dans certaines administrations² des rapports annuels individuels sur leur travail et leur conduite, émanant de leur chef immédiat et sur lesquels ils peuvent présenter des observations. L'organisation nouvelle du Secrétariat de la S. D. N. à la suite des Travaux de la Commission des Treize et de la Quatrième Commission donnera une importance particulière aux rapports établis tous les sept ans sur le travail, la conduite et les aptitudes de ses membres, car le Secrétaire Général pourra à cette occasion mettre d'office à la retraite un fonctionnaire dont l'inaptitude se sera révélée manifeste et le rendement insuffisant³. Ce sera là, suivant l'opinion de la majorité de la Commission, un remède aux inconvénients possibles du système de la permanence établi pour les chefs de service et les membres des sections.

1. Art. 11, Statut du personnel, *Publications de la Cour, Série E. Cinquième rapport annuel*, p. 49.

2. Notamment au B. I. T., art. 72 et s. du Statut.

3. Art 62 bis nouveau du *Statut du Secrétariat*. Le Secrétaire Général peut également, après examen par le Comité de classement et rapport au Comité des nominations et promotions, décider que le fonctionnaire ne pourra pas obtenir d'augmentations annuelles pendant une période ne dépassant pas trois ans.

CHAPITRE V

**Le traitement et les avantages
attachés à la fonction publique internationale**

Aborder la question des traitements et des avantages matériels qui sont prévus au profit des fonctionnaires internationaux, c'est toucher le point le plus connu ou plutôt le plus populaire de tout ce problème. On considère généralement ces postes comme de grasses prébendes, pour lesquels des appointements payés en livres sterling ou en francs suisses rémunèrent, dans un séjour fort réputé, une activité sans grande responsabilité et sans intensité excessive non plus. C'est principalement dans les pays où, à raison d'une longue tradition, jointe à quelques difficultés financières, les fonctionnaires sont peu payés, que ces griefs se sont fait jour et se sont répandus dans l'opinion publique. On a beaucoup parlé, dans la presse, du « paradis de Genève », de l'oisiveté confortable des fonctionnaires internationaux, du five o'clock tea et les traitements des dactylographes de la S. D. N. ont fait rêver bien des chefs de bureau de toutes les nationalités. On a moins souvent examiné les raisons qui justifient, du moins en partie, le montant des rétributions, le chiffre seul a été considéré et les critiques, sur ce terrain ont souvent été rattachées aux observations que l'on formulait contre le principe même de l'organisation internationale.

La question peut être envisagée d'un point de vue plus juridique : il ne faut pas oublier qu'il existe d'autres fonctionnaires internationaux que ceux de Genève et que pour tous des problèmes

identiques se posent, concernant leur traitement et les autres avantages qui doivent leur être consentis, notamment leurs congés. Tout ce que nous avons dit sur la définition même du fonctionnaire international et sur la nature juridique de sa fonction, nous indique déjà ce que peuvent être, en cette matière, les principes directeurs. Nous arriverons ainsi, par un détour, à apprécier la valeur des critiques que nous rappelions plus haut.

Nous avons trouvé un élément de définition du fonctionnaire international, dans le fait que son activité est consacrée, en principe, d'une manière constante et exclusive, au service de la chose publique internationale. Il est très compréhensible qu'il lui soit alloué en compensation, une rémunération lui permettant, ainsi qu'aux personnes à sa charge, de vivre dans des conditions qui soient en rapport avec sa situation internationale et qu'il bénéficie régulièrement de certains congés. Nous ne répéterons pas, à propos des fonctionnaires internationaux, tout ce que l'on peut dire sur le traitement, les congés, les avantages divers qui sont attachés, en général, à la fonction publique. Nous chercherons au contraire, ce qui est propre à la situation qui nous occupe, en marquant les caractères particuliers que peut imprimer à ces avantages le fait qu'il s'agit d'un fonctionnaire échappant à tout cadre étatique, existant en dehors et, pour ainsi dire, au-dessus des Etats.

I. — LE TRAITEMENT ET LES AVANTAGES PÉCUNIAIRES

La fonction publique internationale doit s'ouvrir à l'individu, indépendamment de sa nationalité. Il faut que les conditions faites soient telles qu'elles permettent d'attirer des nationaux compétents de tous les pays intéressés. Ceci présente un intérêt logique et, disons-le tout de suite, un peu théorique lorsqu'il s'agit d'une administration internationale remplissant une tâche d'un

caractère purement scientifique ou technique, c'est au contraire d'une importance capitale lorsque les fonctionnaires sont chargés de besognes d'ordre politique ou économique. Il est nécessaire alors, de pouvoir s'assurer le concours d'hommes compétents de toutes les nationalités. Ceci ne sera possible, qu'en offrant une rémunération telle qu'elle soit au moins égale à celle que l'on peut gagner dans celui des pays intéressés où les traitements, pour des travaux du même ordre, sont le plus élevés. Il faut tenir compte, d'autre part, que l'acceptation de fonctions internationales entraîne très généralement l'expatriation et que c'est là une circonstance à prendre en considération, à raison des inconvénients matériels et moraux qu'elle entraîne. Il faut encore, que l'importance de la rémunération ne soit pas liée aux fluctuations de la valeur de la monnaie d'un pays déterminé, elle doit donc être déterminée dans une monnaie parfaitement stable. On ne peut négliger non plus que la fonction publique internationale comporte des aléas spéciaux : brièveté de certains engagements, obligations particulières. Il doit en être tenu compte dans la fixation du traitement. Enfin, il est nécessaire, surtout pour les hauts fonctionnaires, de marquer dans une certaine mesure, par le chiffre de leur traitement, l'importance et l'intérêt tout particulier que présentent leurs fonctions pour la communauté internationale. C'est là, si l'on veut, un élément purement psychologique qu'il est bon de ne pas entièrement écarter.

Telles seraient, en théorie, les idées principales qu'il faudrait prendre en considération dans la fixation du traitement des fonctionnaires internationaux : elles ont été parfois fort bien aperçues et utilisées, mais il n'en a pas toujours été ainsi et à côté de ceux que l'on a parfois appelé les « nouveaux riches » de l'administration internationale existent beaucoup « d'anciens pauvres ». Mais la question de la fixation du montant du traitement n'est pas la seule qui se pose : comment et par qui est-il

fixé, payé, quel caractère présente-t-il, ce sont là autant de points qui offrent un intérêt particulier, à raison de la situation propre des fonctionnaires internationaux et que nous allons avoir à examiner successivement.

La charge financière constituée par les traitements des fonctionnaires internationaux est supportée par l'ensemble des Etats intéressés¹ et constitue une part importante du total des sommes consacrées à l'administration internationale. Mais il est bien clair, qu'il n'y a pas de rapports pécuniaires directs entre chacun des Etats et les fonctionnaires. Les contributions des Etats, dont le montant est déterminé en général dans l'acte international² qui crée l'organisme international, forment un fonds commun, sur

1. Sauf quelques cas où un Etat assume, pour la plus grande partie ou pour e tout, la charge d'une administration internationale (Institut de coopération intellectuelle, pour l'unification du droit privé, etc.).

2. Les États se classent souvent en plusieurs groupes suivant le nombre d'unités de cotisation qu'ils entendent verser. L'acte international fixe la contribution de chaque unité ou son maximum. V. par ex. l'art. 10 de la Convention concernant la création d'un Institut international d'Agriculture du 7 juin 1905. En ce qui concerne la S. D. N. le texte primitif du Pacte portait : « Les dépenses du Secrétariat sont supportées par les Membres de la Société dans la proportion établie par le Bureau international de l'Union postale universelle » (art. 6, al. 5). Dès la 5^e session du Conseil l'insuffisance de ce texte était mis en relief dans un rapport de M. Quinoñes de Leon et le 13 août 1924 entrain en vigueur un nouveau texte ainsi conçu : « Les dépenses de la Société seront supportées par les membres de la Société, dans la proportion décidée par l'Assemblée ».

Les pays ont été rangés par ordre alphabétique et affectés chacun d'un coefficient ; la base du barème est l'examen des « dépenses normales » dans les budgets des membres et le résultat est contrôlé par certaines données économiques.

Sur un total de dépenses de 8.226.148 francs-or prévues pour le Secrétariat pour 1930 les traitements, salaires, indemnités s'élevaient à 5.480.637 fr. Les traitements pour le B. I. T. montaient à 5.517.420 fr., pour la C. P. J. I. à 378.837 florins (*J. O., S. D. N.*, 1929, p. 1327 et s.).

Cf. sur l'organisation financière des administrations internationales. CONSTANTINOFF, *op. cit.*

lequel, par l'intermédiaire du fonctionnaire compétent et sous le contrôle des organes prévus à cet effet, sont payés les fonctionnaires. Il en est ainsi, bien entendu, même dans le cas où les organes administratifs internationaux sont placés sous la direction d'un Etat déterminé : les Bureaux dépendants de Berne ont leurs frais « supportés par les Administrations de tous les pays de l'Union¹ ».

C'est là d'ailleurs, une des caractéristiques des fonctionnaires internationaux, que le fait de leur indépendance pécuniaire de tout Etat individuellement considéré et de leur rétribution par un organisme international (cf. art. 7 de l'Acte de navigation de l'Elbe). Toutefois, il n'en est pas ainsi d'une façon absolument nécessaire : nous avons déjà signalé l'existence de fonctionnaires internationaux dont l'activité s'exerce au nom de tous les Etats, sur un territoire déterminé, qui, dans une certaine mesure, jouent un rôle comparable à celui des membres d'une administration nationale, il est alors concevable que leur traitement soit mis à la charge du territoire qu'ils administrent : c'est ainsi que les membres de la Commission de Gouvernement de la Sarre, fonctionnaires de la S. D. N., ont leurs traitements imputés sur le budget local du territoire, conformément aux dispositions du § 17 de l'Annexe à la Section IV, Partie III du Traité de Versailles. On a dit que la S. D. N. étant trustee, il était conforme au droit civil anglais que les dépenses rendues nécessaires par le trust soient prélevées sur les revenus du territoire, du trust². Il nous semble qu'il faut surtout, pour expliquer cette solution, s'attacher à l'idée de la détermination des bénéficiaires directs de l'activité des fonctionnaires en question ; si ce sont tous les Etats intéressés, tous

1. Cf. not. art. 16, Convention du 9 septembre 1886 sur la protection des œuvres littéraires et artistiques.

2. ALLOT, *op. cit.*, p. 107.

doivent supporter conjointement la charge des traitements, si ce ne sont que quelques-uns d'entre eux, ceux-là seuls y contribueront : c'est ainsi que les frais afférents au Haut-Commissaire de Dantzig, fonctionnaire de la S. D. N., sont partagés entre la Ville libre et le Gouvernement polonais, enfin si ce n'est qu'un Etat ou qu'un territoire, le traitement des fonctionnaires qui le gouvernent ou l'administrent doit être imputé sur ses seules ressources.

Au fait, qu'en principe la charge des fonctionnaires internationaux incombe collectivement à plusieurs Etats, se rattache le désir qu'ont manifesté dans maintes circonstances les représentants de ceux-ci, de connaître de façon précise, comment sont attribués les traitements, de savoir, en somme, ce que touchait chaque fonctionnaire. C'est à la Société des Nations que cette tendance s'est surtout fait jour en connexion avec l'idée que nous avons déjà signalée, qu'il doit y avoir proportionnalité ou du moins rapport entre les cotisations des Etats et les sommes touchées par leurs nationaux respectifs attachés à l'institution internationale. L'Assemblée en 1920 recommandait au Conseil qu'une liste des membres du Secrétariat indiquant leur nationalité respective, leurs traitements et leurs indemnités soit publiée chaque année. L'expression de ce désir s'est renouvelée presque à chaque session, à la Quatrième Commission, avec une énergie et une insistance variant avec le tempérament des délégués. Il a fini par recevoir satisfaction¹.

Il est sans doute très légitime que les Etats sachent à quoi sert l'argent qu'ils donnent et la publicité doit plus qu'ailleurs être la règle dans une administration internationale. La S. D. N. doit être une maison de verre. Mais on ne peut manquer de s'inquiéter lorsque les délégations ne manifestent ce désir d'infor-

1. La liste du personnel, la nationalité et l'échelle des traitements se trouvent au *J. O., S. D. N.*, 1929, p. 1405 et s.

mation que pour comparer le chiffre de leurs versements à celui des traitements touchés par leurs nationaux et les pourcentages de ces sommes sur l'ensemble des ressources et des traitements. Nous avons déjà dit combien il était souhaitable que des nationaux de tous les pays de la Société entrent au service du Secrétariat, mais nous persistons dans la pensée que rien ne serait plus redoutable pour l'avenir de l'institution, qu'une *représentation* des Etats au sein du Secrétariat, quelle que soit sa base. Le désir de récupérer avant tout la cotisation de l'Etat au moyen des traitements attribués à ses nationaux, n'est pas compatible avec les nécessités de l'organisation d'une administration internationale utile et efficace.

Les traitements des fonctionnaires internationaux qui sont supportés, en principe, par l'ensemble des Etats intéressés sont d'une façon générale fixés par les représentants de ceux-ci¹ ou par les organes qui ont reçu spécialement compétence à cet effet, qu'ils fassent partie d'une organisation étatique² ou qu'ils présentent un caractère international³. Ils ne sont jamais, théoriquement, déterminés à la suite d'un débat entre le futur fonctionnaire

1. C'est ainsi que les traitements des fonctionnaires de la Commission Européenne du Danube sont fixés par la Commission, de même pour ceux de la Commission du Rhin, pour le Secrétaire Général et ses adjoints de la Commission des Réparations, ceux des juges à la C. P. J. I. le sont par l'Assemblée de la S. D. N., ceux des fonctionnaires de l'Office international d'Hygiène publique par le Comité, du Bureau international de La Haye par le Conseil d'administration permanent, etc.

2. Les traitements en vigueur pour les Bureaux internationaux de Berne sont fixés par le Conseil fédéral.

3. Les traitements du Secrétariat et du B. I. T. sont fixés par le Secrétaire Général et le Directeur, avec approbation du Conseil et dans les limites budgétaires fixées par l'Assemblée.

Le Comité du personnel de la Commission des Réparations établissait, avant 1928, l'échelle des traitements pour les fonctionnaires autres que le Secrétaire Général et ses adjoints et les Directeurs de service, sous réserve de l'approbation

et l'administration intéressée¹. L'échelle des traitements est établie d'avance, que la situation soit contractuelle ou non, l'importance de cette distinction n'apparaîtra ainsi que nous l'avons vu, qu'au cas où le taux de la rémunération viendrait à être modifié pendant que l'agent est en fonctions.

Le fonctionnaire international étant, par définition, détaché de toute organisation étatique particulière, il importe que son traitement soit fixé dans une monnaie telle qu'elle ne subisse pas le contre-coup des fluctuations qui peuvent se produire dans l'état économique d'un pays déterminé. En principe, le traitement d'un fonctionnaire ne peut être libellé en lires, en francs français, car la chute éventuelle de la valeur de la lire, du franc, lui causerait un préjudice, non seulement injuste, mais encore inconciliable avec le fait qu'il agit pour la communauté des Etats et dans son intérêt. Cette rémunération devrait donc toujours être fixée en or : c'est le principe adopté par la Commission Européenne du Danube ; les traitements des fonctionnaires sont établis en francs-or et sont payables au cours du change dans la monnaie d'un des pays de la Commission. De même, pour les agents de Berlin de la Commission des Réparations prévus par le plan Dawes, le traitement était fixé en marks-or et payé en reichsmark. Après avoir été jusqu'à l'installation du Secrétariat à Genève établie en livres sterling, la rémunération du personnel de la S. D. N.

de la Commission. Après le plan Dawes il fixait lui-même en principe les salaires des fonctionnaires interalliés.

C'est le *Conseil*, sur la proposition de la Cour permanente de Justice Internationale, qui détermine le traitement du Greffier. Pour les Instituts internationaux d'unification du droit privé et de coopération intellectuelle ce sont respectivement le Conseil de direction et le Conseil d'administration qui sont compétents.

1. En fait il arrive, surtout dans la période de constitution d'une administration internationale, que l'on prenne en considération les exigences particulières d'une personnalité dont on désire avant tout s'assurer le concours.

a été calculée en francs-or¹ comme monnaie de compte. Mais les réglemens s'opèrent en francs suisses qui ont d'ailleurs sensiblement la même valeur.

Toutefois, pour un certain nombre d'institutions internationales, le libellé en telle ou telle devise nationale subsiste (francs français pour l'Office international d'Hygiène publique, lires pour l'Institut international d'Agriculture, etc.). Sans doute, en période de stabilité monétaire, l'inconvénient n'est pas grand, mais survienne une crise, les conséquences qui en résulteront sont contraires à l'idée d'indépendance nécessaire des fonctionnaires internationaux.

En ce qui concerne le *caractère* du traitement, il est bien certain et ceci résulte de la définition même du fonctionnaire international, qu'il n'est pas seulement une simple indemnité² destinée à couvrir les frais d'existence de l'intéressé, mais qu'il constitue une véritable rémunération lui permettant non seulement de subvenir à ses propres besoins, mais encore à ceux de sa famille et ceci dans des conditions qui soient en rapport avec les fonctions qu'il a à remplir.

Généralement le traitement a un montant *déterminé à l'avance*, c'est-à-dire qu'en considérant la situation person-

1. Le franc-or adopté par la S. D. N., le 19 mai 1920, équivaut à 0.3225806 gramme d'or au titre de 900/1000.

Il faut remarquer que les traitements des Juges de la C. P. J. I. et des employés du Greffe sont fixés en florins néerlandais.

2. Si l'on considère la situation d'agents publics internationaux qui ne sont pas des fonctionnaires comme les membres des Commissions, nommés par la S. D. N. pour étudier une question déterminée, ils ne reçoivent que des indemnités de déplacement et de séjour.

La rémunération spéciale existe dès que l'on est en présence d'un fonctionnaire, même lorsque son activité doit avoir un caractère temporaire. Les arbitres reçoivent généralement des honoraires, qu'ils ont d'ailleurs la faculté de ne pas accepter, comme ce fut le cas pour M. Arthur Desjardins, chargé de trancher l'affaire Ben Tillet.

nelle de l'intéressé, son poste, la durée de ses services, etc., et d'autre part l'échelle des traitements, on peut dire à l'avance ce qu'il gagnera au cours d'une année. Cependant, on peut citer deux hypothèses où, pour des motifs tout à fait différents, il n'en a pas été ainsi¹.

On a tout d'abord abandonné le système des traitements fixes, pour adopter la possibilité de la variation d'une fraction de la rémunération avec le coût de la vie ; cette expérience a été faite pour les fonctionnaires des organismes dépendants de la S. D. N. à Genève et à La Haye. En effet, en dépit du taux élevé des traitements concédés lors de la création de la S. D. N., devant le coût croissant de la vie au lendemain de la guerre, une Commission d'enquête fut organisée en février 1921² qui proposa la création d'une Commission de fixation des traitements pour modifier périodiquement le traitement des fonctionnaires en tenant compte des variations du coût de la vie. Les considérations d'équité ne manquent pas en faveur d'une telle mesure et il est séduisant de faire varier les ressources précisément avec l'importance du besoin à satisfaire. Une telle variation seule permet d'assurer la fixité du standard d'existence du fonctionnaire. Peut-être, en outre, avait-on, à Genève, un désir très louable de faire profiter l'administration internationale des résultats des recherches statistiques les plus modernes. Quoi qu'il en soit, la Quatrième Commission, puis la Deuxième Assemblée adoptèrent ce projet qui fut accueilli avec enthousiasme par le personnel. Toutefois

1. Un de ces cas a disparu et l'autre, nous le verrons, disparaîtra sans doute bientôt.

2. Rapport Noblemaire présenté par la Quatrième Commission et adopté par la Deuxième Assemblée, le 1^{er} octobre 1921, sur les conclusions et propositions de la Commission d'experts constituée en vertu de la décision de la Première Assemblée du 17 décembre 1920.

Actes, Séances plénières, p. 576 et s., 623 à 625.

ce n'est que lors de la Quatrième Assemblée que le système fut entièrement mis au point¹, et son entrée en vigueur fut décidée pour le 1^{er} janvier 1924 : le traitement des fonctionnaires engagés au titre international était divisé en deux parties : une fraction fixe de 80 0/0, une fraction de 20 0/0 variable suivant les fluctuations du coût de la vie, le pourcentage de modification devait être calculé sur le montant du traitement variable initial et aucune modification ne devait intervenir tant que la hausse ou la baisse n'atteignait pas 10 0/0 par rapport à l'index ayant donné lieu à la dernière variation de traitements ; la période de base était les six derniers mois de l'année 1921.

Sur le rapport de la Commission de fixation des traitements, l'Assemblée reconnut qu'au cours des douze mois se terminant le 31 juillet 1923, le coût de la vie à Genève avait diminué de 13 0/0 et une diminution proportionnelle fut opérée sur les salaires. En 1924, la Commission constata une variation inférieure à 10 0/0 et aucune modification n'intervint².

Cependant le bel enthousiasme était tombé, le coût de la vie demeurait stationnaire ou tendait à baisser, du moins c'était ce que laissaient apercevoir les statistiques : on se heurtait en effet dans le choix des nombres indices à des difficultés considérables et le personnel a fini par craindre d'être victime d'un système destiné à le protéger.

En 1926, la Quatrième Commission admet qu'il y a lieu d'étudier à nouveau le système entier de fixation des traitements, car la Commission de Contrôle estime que les éléments statistiques pris en

1. Rapport, au nom de la Quatrième Commission, de M. Barboza-Carneiro après examen des conclusions de la Commission de fixation des traitements et de la Commission de contrôle. Résolution du 28 septembre 1923 (*Actes de la Quatrième Assemblée, Séances plénières*, p. 126 à 129, Annexes, p. 377).

2. J. O., S. D. N., 1924, p. 1367.

considération sont à certains égards peu satisfaisants¹. En 1927, c'est le principe même du système qui fait l'objet des vives critiques de M. Cavazzoni, délégué de l'Italie : l'échelle mobile des salaires, dit-il, n'est pas recommandable dans une institution comme la S. D. N. et dans un pays où la monnaie est sur la base de l'or. Elle entraîne une étude minutieuse d'indices discutables. Il propose donc le retour aux *traitements fixes* qui ne devraient être changés qu'au cas d'un changement très important dans le coût de la vie, car il faut bien constater qu'on n'arrive pas à résoudre scientifiquement la question d'un ajustement équitable des traitements². Toutefois la Commission de Contrôle admet pour le moment le maintien du système en vigueur car le personnel n'est pas unanime à désirer un changement : celui du Secrétariat s'est prononcé le 21 janvier 1927 en faveur du rétablissement des traitements de 1923 ; celui du B. I. T., le 14 février, pour le maintien du *statu quo* amélioré. La Commission propose donc d'abolir la limite de fluctuation de 10 0/0 car le système n'a joué jusqu'alors qu'au détriment du personnel³.

C'est alors que la Huitième Assemblée⁴ décide de charger le Comité de fixation des traitements de préparer une étude de l'ensemble de la question en collaboration avec les services compétents du Secrétariat et du B. I. T. et d'en soumettre les résultats à la Commission de contrôle à sa session de janvier 1928, et charge celle-ci d'un rapport général à la Neuvième Assemblée.

Le résultat de cette enquête fut une déclaration d'impuissance actuelle à faire fonctionner d'une manière satisfaisante le système de variation du traitement avec le coût de la vie : on reconnaît

1. *Actes de la Septième Assemblée, Séances des Commissions*, C. IV, p. 253.

2. *Actes de la Huitième Assemblée, Séances des Commissions*, C. IV, p. 56.

3. *Ibid. loc.*, p. 85.

4. *Séances plénières*, p. 471.

qu'il n'est pas possible d'établir un indice qui exprime avec une exactitude raisonnable les variations du coût de la vie et que cette question ne peut être dans un avenir proche élucidée de telle sorte que l'indice repose sur des bases qui « ne puissent prêter à aucune critique » et telles que « le personnel soit tout à fait convaincu de leur justice¹ ». On décide donc de stabiliser les traitements aux taux nominaux fixés en 1921, car le coût de la vie s'est élevé depuis 1923, le prix des hôtels et des pensions a atteint à peu près celui de 1921 et il y aura ainsi pour le personnel une petite compensation à la perte réelle qu'il a subie depuis 1923².

Ces conclusions furent adoptées le 26 septembre 1928 par l'Assemblée³, l'unanimité des fonctionnaires ayant accepté le nouveau système, les traitements stabilisés sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 1929³.

1. Cet élément psychologique est de première importance : le système s'accepte aisément lorsque le taux de l'existence s'élève, mais il apparaît bien plus critiquable lorsqu'il s'abaisse surtout à raison du retard presque inéluctable dans l'adaptation du traitement au coût de la vie.

2. Rapport du Comité de fixation des traitements. *Actes de la Neuvième Assemblée, Séances des Commissions*, C. IV, annexe, p. 143.

3. Le système de variation du traitement avec le coût de la vie a été appliqué également pour le Greffe de la C. P. J. I. (art. 5 du Statut du personnel). Un Comité de fixation des traitements comprenant un représentant de la Cour, un représentant du Personnel, un habitant de La Haye et un représentant de la Commission de contrôle de la S. D. N. fonctionnait à La Haye. Dans son rapport du 7 novembre 1927, le Comité constatait du 30 juin 1926 au 30 juin 1927, une réduction du coût de la vie de 11,78 0/0 sur la période de base (trois derniers mois de 1921, trois premiers mois de 1922). La Cour décida donc, le 9 novembre 1927, qu'à partir du 1^{er} janvier 1928 il serait déduit de la partie variable des traitements un pourcentage de 11,78 0/0, soit une réduction de 2,36 0/0 sur l'ensemble de chaque traitement (*Publications de la Cour, Série E, 4^e rapport annuel*, p. 47).

D'autre part le Comité fut d'avis de réintroduire le système des traitements fixes. La Cour invita alors le Greffier à procéder à l'étude de la question. Les résul-

Cette tentative de détermination scientifique des traitements n'a donc pas réussi malgré le soin avec lequel on a cherché à établir les indices. Elle montre toute la difficulté d'utiliser pratiquement des données statistiques et aussi la résistance inéluctable qui se manifeste dès que le système aboutit à abaisser la valeur nominale des traitements.

C'est pour des motifs tout à fait différents que, lors de la création de la Cour permanente de Justice internationale, il n'a pas été prévu pour les juges un traitement fixe, déterminé à l'avance. Il ne faut pas perdre de vue l'attitude prudente, sinon sceptique, que l'on avait généralement alors à l'égard de la nouvelle institution. Les plus enthousiastes se demandaient sérieusement si la Cour serait saisie par les Etats et l'on était d'accord pour admettre que, si la Cour devait être permanente quant à sa composition, il était parfaitement inutile qu'elle siégeât en permanence. On a donc considéré que les juges, à l'exception du Président auquel le Statut imposait la résidence à La Haye, pouvaient conserver dans leur pays d'origine des occupations, la session de la Cour débutant en juin devait normalement n'occuper que la période des vacances. Seules certaines incompatibilités avaient été établies, destinées à assurer l'indépendance des juges ; ils ne pouvaient exercer aucune fonction politique ou administrative. En conséquence, les fonctions de juge à la Cour permanente apparaissant dans une certaine mesure avec un caractère accessoire, le traitement établi dans le Statut de 1920 comportait trois éléments : un traitement fixe de 15.000 florins, un traitement de 100 florins par jour de fonction pouvant atteindre un maximum

tats ont été communiqués, en juillet 1928, à la Commission de contrôle et l'Assemblée a décidé de stabiliser les traitements des fonctionnaires du Greffe à leurs taux nominaux de 1922. A la suite de l'adhésion des fonctionnaires à cette transformation, le système est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1929.

de 20.000 florins et une allocation de séjour de 50 florins par jour jusqu'à 10.000 florins. Les juges suppléants n'avaient droit qu'à une allocation de 150 florins par jour de fonction jusqu'à concurrence de 30.000 florins. En principe, donc, le montant du traitement dépendait de la durée des travaux de la Cour.

La révision du Statut opérée en 1929 a eu notamment pour objet, en face de l'activité croissante de la Cour, de consacrer en droit ce qui existait pour ainsi dire en fait, c'est-à-dire la permanence de la Cour, les juges étant constamment en fonctions. On a donc considéré que leurs fonctions judiciaires devaient devenir « leur unique et exclusive occupation et que pour cette raison il importait de leur accorder une rémunération adéquate à leurs services et en tout cas suffisante pour qu'ils puissent être réellement indépendants¹ ». Le texte de l'article 32 du Statut fut donc remanié et la Dixième Assemblée adopta la règle du *traitement annuel* pour les juges, le Président recevant en outre une allocation annuelle spéciale et le Vice-Président une allocation pour chaque jour où il remplit les fonctions de Président. Les traitements, indemnités et allocations devant être déterminés par l'Assemblée sur la proposition du Conseil, une résolution du 14 septembre 1929 fixait le traitement annuel des membres à 40.000 florins, l'indemnité spéciale du Président à 15.000 florins et l'allocation du Vice-Président à 100 florins par jour jusqu'à concurrence de 10.000 florins. La rémunération des juges *ad hoc* n'était pas changée.

Cette réforme dans le mode de fixation du traitement des juges a subi le sort de toutes les dispositions nouvelles du Statut de la Cour, le Protocole du 14 septembre 1929 n'ayant pu entrer en vigueur par suite de l'opposition du Gouvernement de Cuba, le

1. Rapport de M. Politis à la Dixième Assemblée. *Publications de la Cour, Série E, Sixième rapport annuel*, p. 76.

principe du traitement annuel a dû voir son application pour le moins différée. Cependant le Comité de juristes chargé le 9 septembre 1930 par le Conseil de préparer des projets de propositions à faire à l'Assemblée, a cherché dans le cadre des termes de l'article 32 du Statut de 1920 qui prévoit, déterminé par l'Assemblée sur la proposition du Conseil, un traitement fixe et une allocation par jour de fonction, à réaliser, dans la mesure du possible, une rémunération compatible avec la nécessité pour les juges de se consacrer exclusivement à leurs fonctions internationales. On a donc modifié d'une manière radicale la proportion entre l'élément fixe et l'élément variable du traitement des juges : on a ajouté au traitement fixe de 15.000 florins, le maximum que peut atteindre le total des allocations de fonction, soit 20.000 florins, les allocations devant être représentées par les 50 florins par jour, ancienne allocation de séjour. Le traitement annuel est ainsi porté à 35.000 florins et l'allocation par jour de fonction peut atteindre 10.000 florins au maximum.

Cette résolution, qui a été adoptée par l'Assemblée le 20 septembre 1930, permet d'arriver pratiquement à un résultat très proche de celui qui était visé par le Statut de 1929 et la résolution du 14 septembre 1929. Il est d'ailleurs prévu que la disposition adoptée est transitoire et qu'elle disparaîtra lorsque, comme il semble que cela se produira dans un avenir prochain, le Protocole et les dispositions connexes entreront en vigueur.

Actuellement le traitement des fonctionnaires internationaux se présente donc d'une façon générale comme fixe, déterminé à l'avance dans son montant et indépendant du travail effectif fourni. Il en est différemment, bien entendu, lorsque l'intérêt international à satisfaire présente un caractère temporaire : la rémunération est alors attachée à la besogne faite, c'est le cas notamment pour les membres d'un Tribunal arbitral.

Quant au *montant* du traitement des fonctionnaires interna-

tionaux on n'en peut dire que deux choses, d'une façon très générale : il varie tout d'abord d'une fonction à l'autre, et cela est très compréhensible, d'autre part il varie considérablement pour des fonctions analogues ou comparables d'une administration internationale à l'autre. Nous donnons en note quelques chiffres¹.

1. D'après l'art. 21 du Statut du personnel de l'Institut international d'Agriculture, les traitements des fonctionnaires et employés sont fixés comme suit :

	Lires italiennes
Secrétaire général	80.000
Chefs de service	40.000 à 50.000
Chefs de section	26.800 à 35.200
Rédacteurs principaux et économe-caissier .	26.000 à 32.400
Rédacteurs et comptable.....	22.000 à 29.000
Employés principaux	12.000 à 17.000
Employés	9.000 à 13.500
Expéditionnaires.....	7.200 à 10.400

Pour le Secrétariat de la S. D. N. les chiffres prévus lors de la constitution de l'organisme étaient les suivants :

	Francs suisses
Secrétaire général	200.000
Sous-secrétaires généraux	80.000 à 100.000
Directeurs de section.....	40.000 à 50.000
Membres de section	10.000 à 40.000
Personnel administratif	5.000 à 24.000

Il faut noter qu'ils avaient été fixés dans des contrats individuels ne reposant sur aucun barème fixe et qu'ils variaient d'un fonctionnaire à l'autre.

Le rapport Noblemaire a proposé les chiffres suivants qui ont été adoptés par l'Assemblée et sont toujours en vigueur :

	Barème en vigueur	Propositions de la Commission des Treize
Sous-secrétaires généraux	75.000	55.000 à 75.000
Directeurs	41.000 à 53.000	41.000 à 53.000
Chefs de section	28.000 à 33.000	28.000 à 40.000
Membres de section		12.000 à 28.000

Il y a, à n'en pas douter, parmi les fonctionnaires internationaux des riches et des pauvres. Beaucoup de raisons peuvent être invoquées pour expliquer ces contrastes : les circonstances économiques et financières, la faiblesse des ressources de certaines de ces administrations pour lesquelles des États ne consentent pas à valoriser leurs cotisations fixées en francs d'avant-guerre, l'importance variable que présentent pour les États ces organisations internationales suivant l'objet qui est le leur, enfin les conditions dans lesquelles elles ont été créées. Si bien que lorsque l'opinion publique considère qu'à la fonction internationale est lié fatalement un traitement fabuleux, elle commet une erreur, elle est hypnotisée par la situation des plus heureux et aussi des plus connus parmi les fonctionnaires internationaux. Les fonctionnaires de Genève et de La Haye ont bénéficié, si l'on peut parler ainsi, du désir des États de faire une importante organisation qui s'impose au monde et dont les agents bénéficient de la considération volontaire ou involontaire dont jouissent, dans

Classe A.....	19.000 à 28.000
Classe B	13.700 à 19.000
Interprètes rédacteurs et tra-	
ducteurs	13.600 à 24 ou 28.000 (y compris des indemnités)

Au B. I. T. les chefs de division qui se trouvent à la tête des chefs de section reçoivent un traitement compris entre 38.500 et 47.000 francs. Le rapport de la Commission des Treize élevait le traitement des chefs de section de 28.000 à 34.000 francs suisses.

La Commission préconise pour le Greffier de la C. P. J. I. un traitement équivalent à celui d'un Sous-Secrétaire Général et en outre des frais de représentation, si la Cour en exprime le désir. Le Greffier-adjoint serait, pour le traitement, assimilé à un chef de section du Secrétariat.

Nous devons rappeler que les diverses propositions de la Commission des Treize, en matière de traitement, n'ont point été retenues en 1930 par la Quatrième Commission.

tous les pays, les gens qui ont dans leur poche une monnaie appréciée et qui descendent dans des hôtels de premier ordre. Mais le chiffre de leur traitement a été fixé aussi pour d'autres motifs dont on ne peut manquer d'apprécier, du moins en partie, la valeur.

Ce sont particulièrement les traitements fixés lors de l'organisation primitive de la S. D. N. et surtout ceux des hauts fonctionnaires qui ont fait l'objet, dans les premières Assemblées, de discussions passionnées dont l'écho a subsisté et subsiste encore dans la presse et dans l'opinion publique. En 1920, à la Quatrième Commission¹, on veut faire des économies et on critique les 10.000 livres sterling allouées annuellement au Secrétaire Général : celui-ci répond alors que son propre traitement a été établi par le Comité d'organisation de la S. D. N. à la Conférence de la Paix², qu'il a été fixé d'après celui d'un ambassadeur britannique. Il expose les éléments dont il faut tenir compte d'après lui et ces idées seront reprises dans la suite chaque fois que l'on voudra justifier les hauts traitements de Genève : on doit envisager, tout à la fois, le traitement précédemment touché, la nécessité d'une indemnité d'expatriation, le coût très élevé de la vie à Genève. Un vif débat s'engage sur ce point à la Commission, la question est reprise à l'Assemblée, notamment par le délégué de la Nouvelle-Zélande, Sir James Allen³, mais sur l'intervention de M. Balfour, l'auteur du Rapport sur la nomination des premiers fonctionnaires,

1. *Actes de la Première Assemblée, Séances des Commissions*, C. II, p. 40.

2. D'après le rapport Balfour au Conseil du 19 mai 1920, c'est une Commission nommée par la Conférence de la Paix et comprenant les délégués des neuf Puissances faisant partie du Conseil, sous la présidence du Ministre des Affaires Etrangères de France, M. Pichon, qui a autorisé le Secrétaire Général à prendre les dispositions nécessaires en vue de la nomination du personnel et a fixé son traitement : c'est donc le seul qui ait été fixé directement par les Puissances. Pour les autres appointements, les chiffres établis par le Secrétaire Général ont été approuvés par le Conseil à Rome (*Procès-verbaux de la cinquième session du Conseil*, Annexe 260).

3. *Première Assemblée, Séances plénières*, p. 685.

à la session de Rome du Conseil, qui déclare que le traitement du Secrétaire Général fait corps avec les dispositions prises à Paris lors du Traité de Versailles et fait appel aux sentiments des délégations en montrant l'avenir de la Société, l'Assemblée finit par applaudir. En 1921, cependant, la question des hauts traitements est encore posée, on fait valoir alors la nécessité de prendre comme base les traitements britanniques qui sont les plus élevés, ceci pour ne pas être obligé de se passer des fonctionnaires britanniques¹. Toutefois, à la suite des réductions volontaires consenties par les hauts fonctionnaires et des réajustements opérés conformément aux conclusions du rapport Noblemaire, la question n'a plus été agitée, du moins par les délégations, et la Commission des Treize, dans ses suggestions, a surtout cherché à augmenter les perspectives d'avancement plutôt qu'à élever le montant des traitements.

Il est assez délicat de déterminer quel doit être le traitement des fonctionnaires internationaux, les éléments à prendre en considération sont complexes, variables. On peut déterminer de la manière suivante les principaux : tout d'abord il est nécessaire que les traitements offerts par l'organisme international soient au moins égaux à ceux que reçoivent les fonctionnaires les mieux payés dans les administrations nationales, ceci afin de permettre que le recrutement puisse porter sur des individus de toutes les nationalités², et que la fonction publique internationale attire des personnalités qui seraient susceptibles et dignes d'entrer dans l'administration nationale. Mais il convient de remarquer que

1. *Actes de la Deuxième Assemblée, Séances plénières*, p. 579.

2. On comprend que cet argument ait eu un très grand poids lors des débuts de la S. D. N. Les traitements administratifs les plus élevés sont ceux du *civil service* britannique, or le rôle joué par la Grande-Bretagne et la place qu'elle désirait avoir dans la nouvelle organisation ne permettaient pas l'exclusion, à quelque degré que ce soit, de ses nationaux dans l'administration internationale en question.

des traitements déterminés sur cette base apparaissent très élevés aux fonctionnaires des pays où la fonction publique est peu rémunérée, et ceci explique les protestations lorsque l'on voit le Gouvernement verser, pour l'organisation internationale, une cotisation que l'on trouve toujours trop importante.

On fait valoir, d'autre part, qu'il est équitable que le fonctionnaire reçoive une certaine prime d'expatriation, à raison du seul fait que sa fonction l'éloigne du centre normal de ses intérêts et de ses affections. Mais ici encore, alors qu'elle est très légitime à l'égard d'un sud-américain qui vient s'installer à Genève, elle peut apparaître presque comme un cadeau sans compensation pour un Français, un Italien ou un Suisse. Sans doute il est impossible d'opérer des discriminations, mais ceci explique les critiques présentées dans certains pays et il nous semble plus souhaitable de voir développer les avantages qui permettent au fonctionnaire de retourner dans son pays d'origine que d'élever les traitements en considération de ce motif.

Il est nécessaire aussi d'envisager le coût de la vie dans le pays où est situé le siège de l'Administration internationale, et cela a été un des motifs invoqués pour expliquer le taux élevé des traitements à la S. D. N. Il est certain qu'au lendemain de la guerre la vie était particulièrement chère à Genève et qu'elle est restée comparativement plus onéreuse que dans les pays voisins.

Enfin il importe, au moment où l'on veut *lancer* une affaire, quelle qu'elle soit, et particulièrement lorsqu'il s'agit d'une grande Administration interétatique, de mettre à sa tête des individus de tout premier plan ; or une telle collaboration doit se payer. On trouve toujours des gens qui consentent à travailler pour des salaires médiocres, mais lorsque l'on a voulu créer l'organisation internationale la plus considérable qui ait jamais existé, on a senti qu'il fallait des hommes auxquels leurs capacités eussent permis, dans leurs pays respectifs, d'occuper des fonctions très

largement rémunérées et que pour obtenir leur concours il était nécessaire de leur offrir des traitements équivalents. En outre, on a cherché à matérialiser, pour ainsi dire, dans le chiffre du salaire l'importance politique et sociale que l'on entendait reconnaître aux nouveaux organismes internationaux, on a voulu donner à leurs chefs une situation d'une indépendance et d'une autorité incontestable¹.

Tout ceci explique et justifie, dans une large mesure, la politique des traitements suivie à Genève ; sans doute y a-t-il eu, au début surtout, des abus, mais il faut compter qu'il s'agissait d'une institution nouvelle vers laquelle aucune tradition n'attirait, pour laquelle la qualité des fonctionnaires, des chefs surtout, était la chose essentielle².

Suivant en ceci les diverses administrations nationales, les organismes internationaux ne fixent pas, en général, un traitement déterminé pour chaque catégorie de fonctionnaires, au contraire elles établissent une échelle de traitements, avec minimum et maximum, que le fonctionnaire gravit par degrés successifs.

1. M. Léon Bourgeois, dans son rapport au Conseil du 27 octobre 1920 (*J. O., S. D. N.*, n° 8, p. 17), déclarait qu'on désirait fixer de très hauts traitements pour les Juges à la C. P. J. I. afin de leur donner une indépendance absolue et une autorité particulière, et aussi, pour permettre de choisir les Juges parmi les hommes les plus éminents, ayant dans leur propre pays soit des fonctions très élevées, soit des occupations largement rémunérées. Il ajoutait que le traitement annuel du Président devait être extrêmement élevé, car il importe que le chef de la magistrature internationale ait dans le monde une place éminente, absolument incontestée.

2. Il convient de rappeler qu'au Secrétariat de la S. D. N. et au B. I. T. existe un personnel dit *local*, recruté sur place, bénéficiant de traitements sensiblement inférieurs à ceux du personnel international. Cette organisation qui s'explique par par l'application des principes que nous avons exposés plus haut, a abouti en fait à ce que des fonctionnaires accomplissant le même travail dans les mêmes conditions touchent des traitements sensiblement différents. Pour remédier à cette situation, la Commission des Treize et la Quatrième Commission ont signalé ce point à la Commission de contrôle.

Selon les cas, l'augmentation est annuelle¹ ou bisannuelle², elle n'est généralement pas automatique et n'est accordée que dans le cas où un fonctionnaire donne satisfaction³. Il est d'ailleurs fréquemment prévu qu'un agent puisse bénéficier de plusieurs augmentations simultanées dans le cas de mérite exceptionnel⁴.

1. Greffier et fonctionnaires du Greffe de la C. P. J. I. (art. 6 du Statut du personnel), fonctionnaires du B. I. T. (art. 28), du Secrétariat de la S. D. N. (art. 31).

2. Fonctionnaires de la Commission européenne du Danube, de l'Institut international d'Agriculture (art. 27 du Statut).

3. La Commission de contrôle, dans son rapport à la Cinquième Assemblée de la S. D. N., a déclaré que les augmentations de traitement prévues dans le Statut étaient des augmentations non pas automatiques, mais normales, prévues pour le cas de fonctionnaires donnant toute satisfaction. Elles ne sont accordées au Secrétariat que sur la production d'un certificat du Chef de Service ou du Secrétaire Général. Au cas de refus du certificat le fonctionnaire a un recours possible à la Commission paritaire ; celle-ci fera une enquête sur les motifs du refus et adressera un rapport au Secrétaire Général en faisant une recommandation (art. 31 du Statut).

A l'Institut international d'Agriculture ces augmentations sont accordées sur proposition spéciale présentée au Comité permanent par les Chefs de Service et le Secrétaire Général.

4. Au B. I. T. le Directeur peut, à la fin du stage, accorder à titre exceptionnel, après avis de la Commission de recrutement, plusieurs augmentations annuelles de la catégorie à laquelle appartient ce fonctionnaire, si ses services sont en raison de son âge et de son expérience d'une utilité spéciale pour le Bureau (art. 29 du Statut, cf. art. 28 du Statut du Secrétariat).

D'après les propositions de la Commission des Treize adoptées par la Quatrième Commission : « L'allocation des augmentations annuelles sera subordonnée à la qualité du travail du fonctionnaire au cours de l'année. Si le rapport fait par son chef n'est pas satisfaisant l'avancement annuel sera retardé. Pour bien marquer que les avancements ne doivent pas revêtir un caractère automatique et pour accentuer la nécessité du choix, la Commission propose que le Secrétaire Général puisse, lors de chaque examen septennal, avancer de trois ans les augmentations annuelles en cas de mérite exceptionnel, les retarder de trois ans si le fonctionnaire n'a pas donné entière satisfaction ». D'autre part l'Assemblée a admis, sous réserve de la question pécuniaire, le principe de la création de huit postes spéciaux de « Conseillers du Secrétariat de la S. D. N. », destinés à être attribués aux membres de section

Cet avancement ne doit être accordé qu'en considération du mérite propre du fonctionnaire et non de la nationalité ¹ : le point de vue qui tend à proportionner les salaires touchés par des fonctionnaires internationaux aux cotisations versées par leur propre Etat, aboutirait à une conclusion opposée ; ceci montre combien cette conception est contraire aux intérêts bien entendus de l'administration internationale. Le but des augmentations doit être de retenir les fonctionnaires, de leur faire entrevoir des perspectives d'avenir et de leur permettre ainsi de rompre tous les liens avec leurs administrations nationales.

A côté de leur traitement proprement dit, les fonctionnaires internationaux bénéficient de certains avantages pécuniaires ² de diverses natures : quelques-uns ne méritent qu'une mention, ils correspondent au désir de proportionner le traitement aux charges qui incombent au fonctionnaire : ce sont notamment des indemnités de vie chère, pour charges de famille ³ ; d'autres

ayant au moins sept années de service et ayant eu pendant trois ans au moins le traitement maximum, ainsi qu'à ceux ayant le traitement maximum et dix années de service. Ces Conseillers toucheront un supplément leur permettant d'atteindre un traitement de 34.000 francs par an. C'est là une des manifestations de la tendance, qui s'est nettement affirmée dans le rapport de la Commission des Treize, de permettre aux fonctionnaires de Genève de se faire une carrière dans l'administration internationale, à l'exception des titulaires des hauts postes.

1. Le rapport de la Commission des Treize porte : « Si dans le recrutement on doit avoir égard aux nationalités, la Commission insiste pour que, dans l'avancement, cette considération ne joue pas le même rôle ». Ce texte a été adopté sans modifications.

2. La Commission Européenne du Danube vend à ses fonctionnaires du charbon au prix coûtant. Or elle a la franchise de douane. La Roumanie a réclamé, sur les quantités ainsi vendues, l'acquittement des droits de douane. La Commission a refusé en déclarant que ceci constituait une partie de la rémunération des fonctionnaires.

3. Cf. not., art. 24, Statut du personnel de l'Institut international d'Agriculture.

au contraire prennent, du fait qu'ils sont attribués à des fonctionnaires internationaux, une importance ou une signification particulière. Il en est ainsi notamment des *frais de représentation* qui sont alloués à certains hauts fonctionnaires, notamment à Genève. Il est évident que le caractère international de l'institution rend utile et nécessaire les contacts personnels et officieux entre les délégués et, d'une façon générale, ceux qui s'occupent des organisations de la S. D. N. ; ceci donne une signification particulière à l'allocation de fonds spéciaux institués à cet effet. Il n'est pas admissible, en effet¹, que les fonctionnaires qui sont désignés plus particulièrement par les fonctions qu'ils occupent, pour être le centre et les instigateurs de telles réunions, soient obligés d'en faire les frais sur leur fortune personnelle.

Toutefois, à ce point de vue, deux systèmes ont été préconisés et pratiqués : celui de l'allocation personnelle à certains fonctionnaires qui en disposent à leur gré², celui du « pool » ou fonds commun³ géré par un fonctionnaire chargé de se rendre compte des obligations imposées et de proposer l'attribution à chaque intéressé par voie d'imputation au « pool de représentation » des sommes jugées nécessaires. A vrai dire, dans une organisation internationale aussi importante et complexe que celle de Genève, la coexistence des deux systèmes est souhaitable, le premier

1. Le rapport de la Commission des Treize pose le principe que le total des émoluments alloués au Secrétaire Général doit être suffisant pour permettre au titulaire de faire face aux obligations qui lui incombent en raison de ses fonctions, sans le placer dans la nécessité d'avoir recours à ses ressources personnelles. Ce point de vue a été particulièrement mis en lumière par M. Gallavresi à la Quatrième Commission, dans la séance du 29 septembre 1930.

2. Les Sous-Secrétaires Généraux du Secrétariat ont ainsi une allocation de 12.500 francs par an.

3. Il était préconisé par le rapport Noblemaire et jugé le meilleur par M. Dalton, délégué britannique (*Séance de la Quatrième Commission* du 29 septembre 1930). C'est le système proposé pour l'Institut d'unification du Droit privé.

permet plus d'initiative et de souplesse, le second est utile pour mesurer exactement les dépenses sur ce chapitre aux besoins, il complète le précédent qui ne devrait exister qu'au profit d'un nombre très réduit de fonctionnaires.

Les administrations internationales existant dans l'intérêt d'un nombre plus ou moins considérable d'Etats, on conçoit aisément que les fonctionnaires soient appelés à se déplacer pour les besoins d'une sorte de propagande en faveur de l'institution, les voyages de M. Albert Thomas et de Sir Eric Drummond sont bien connus, ou pour accomplir des enquêtes, procéder à des recherches, etc. Les frais occasionnés par ces déplacements ne peuvent pas être mis à la charge du fonctionnaire car ils dépassent notablement ceux qu'il aurait, s'il n'avait pas à circuler¹. Le rapport Noblemaire a déterminé les règles qu'il convient d'appliquer en cette matière : les frais de voyage doivent être exactement remboursés sur état, les indemnités de séjour doivent couvrir, non point les dépenses totales du fonctionnaire en cours de déplacement, mais seulement l'excès de débours extraordinaires, faits à l'étranger, par rapport à la dépense domestique journalière ; enfin les indemnités de séjour ne doivent servir en aucun cas à rembourser quelque proportion que ce soit des frais de réception ou de représentation.

Ce sont ces règles qui dominent cette matière qui fait généralement l'objet d'une réglementation précise quant aux frais remboursables, au mode de remboursement, au taux des indemnités de séjour variant avec la catégorie des fonctionnaires. Bien entendu,

1. Le remboursement des frais de voyage et les indemnités de séjour sont prévus notamment par les Statuts du personnel du Greffe de la C. P. J. I. (art. 6), du Secrétariat de la S. D. N. (art. 54), du B. I. T., de l'Institut de coopération intellectuelle (art. 17). Pour le Secrétariat les règles d'application sont très minutieusement fixées dans l'annexe V au Statut et déterminent dans quelles limites les frais de déplacement sont remboursés.

ce remboursement n'est dû que pour les déplacements faits pour le service de l'administration internationale, ceci résultera suivant les cas, soit de la présentation d'un ordre de mission émanant des autorités compétentes, soit s'il s'agit des fonctionnaires supérieurs de leur attestation du caractère officiel du voyage.

Les exigences propres de l'administration internationale expliquent que le remboursement des frais de déplacement soit accordé dans deux autres hypothèses : lors de l'entrée et de la sortie de la fonction publique internationale et lors de certains congés. Nous examinerons ce second point avec la question des congés elle-même.

Nous avons vu que le principe même de l'organisation inter-étatique exige ou permet un recrutement international des fonctionnaires. Or, un individu, qui consent à quitter l'Amérique du Sud pour s'installer à Genève ou même la France pour aller vivre à Galatz, désire être accompagné par sa famille, du moment que son établissement à l'étranger doit se prolonger pendant des années, il voudra emporter des effets personnels, peut-être même tout son mobilier. Il est difficile de laisser ces frais de voyage et de transport qui peuvent être considérables à sa charge. Au surplus, ceci créerait une fâcheuse inégalité entre des fonctionnaires venant de pays situés à des distances différentes du centre international. Toutefois, il faut compter avec la pratique des stages : il est nécessaire de s'assurer avant d'exposer des frais, parfois élevés, que le fonctionnaire pourra rester au service de l'organisation internationale. D'autre part, des indemnités de rapatriement ne pourront équitablement être accordés que si la cause du départ ne se trouve pas dans le mauvais vouloir du fonctionnaire.

A côté de pratiques assez simplistes, comme celles de l'Institut International d'Agriculture, qui rembourse les frais de voyage en deuxième classe pour tout membre du personnel non recruté au siège, les statuts du Secrétariat de la S. D. N. (art. 55 et s.) et du

B. I. T. (art. 52 et s.), contiennent des indications abondantes et précises : les lignes générales du système sont les suivantes : le fonctionnaire entrant en service a droit au remboursement de ses frais de voyage et à une indemnité de séjour pendant son voyage. Lorsque sa nomination a été confirmée à l'issue de sa période de stage, le fonctionnaire a droit au remboursement des frais de voyage de sa famille et au transport de ses meubles et effets. L'autorité administrative peut d'ailleurs accorder les frais de voyage de la famille même pour un fonctionnaire stagiaire.

Les frais de rapatriement personnels sont accordés à tout fonctionnaire quittant ses fonctions. Pour la famille, les meubles et les effets, ils le sont pour tout fonctionnaire ayant rempli ses fonctions pendant une durée minima et les quittant à l'expiration de son engagement ou par suite de limite d'âge ou pour raison de santé. Il faut surtout noter les pouvoirs particuliers que conservent, en cette matière, le Secrétaire Général et le Directeur agissant après avis de la Commission Administrative. Lorsque l'application des règles prescrites devrait avoir pour conséquence une situation difficile pour le fonctionnaire, ils ont la possibilité de prendre des mesures plus conformes à l'équité.

II. — LES CONGÉS

La question des congés se présente pour les fonctionnaires internationaux sous un double aspect : il peut s'agir tout d'abord de congés qu'il importe d'accorder comme dans n'importe quelle administration et qui répondent à une nécessité de délassement physique et intellectuel ou à un besoin de repos prolongé. Ce sont, par exemple, les congés de jours fériés qui sont déterminés d'après les habitudes du siège de l'organisation, les congés de maladie, accordés sur certificat médical et dont la durée varie avec les

organisations internationales¹, les congés spéciaux pour couches accordés aux femmes fonctionnaires.

D'autre part, et l'idée en elle-même n'a rien d'original, les fonctionnaires internationaux bénéficient de congés annuels dont la durée varie avec les administrations et les postes occupés.

Mais on a pensé, surtout à Genève², que normalement ces fonctionnaires désireraient passer ces vacances, au moins de temps à autre dans leur pays d'origine, où ils peuvent avoir conservé des attaches et des intérêts. On s'est rendu compte dans ces conditions qu'il était tout à fait souhaitable, dans l'intérêt même de l'organisme, d'encourager cette tendance : une telle pratique permet, en effet, au personnel de rester en contact avec ses concitoyens, de lutter contre la déformation professionnelle presque inévitable, en apportant au centre international l'impulsion reçue dans le pays d'origine avec toutes ses idées et ses caractères propres, mais d'autre part, elle offre l'avantage de constituer pour l'organisme international un véritable moyen de propagande, de diffusion et de popularité. Le rapport Noblemaire, à la Deuxième Assemblée exprimait déjà cette opinion. Depuis lors, cette tendance s'est affermie, des mesures efficaces ont été prises et d'autres plus radicales encore étaient proposées par la Commission des Treize. Il faut bien remarquer, que l'on n'a pas cherché à favoriser ces fonctionnaires, en facilitant pour eux des voyages de vacances ;

1. A Genève (Statuts du B. I. T., art. 31 et s., du Secrétariat, art. 35 et s.) ils sont, suivant les cas, à traitement entier ou à demi-traitement ; leur durée varie suivant les catégories de fonctionnaires et peut atteindre dix-huit mois pour une période de quatre années consécutives de services.

2. La plupart des dispositions en vigueur à Genève ont leur équivalent dans le Statut du personnel de l'Institut international d'Agriculture qui apparaît ici encore comme le précurseur et le modèle. D'ailleurs plusieurs administrations internationales prennent à leur charge, à des intervalles plus ou moins rapprochés, le voyage du fonctionnaire dans ses foyers.

toutes les mesures libérales dont nous allons avoir à parler sont subordonnées à la condition que le fonctionnaire se rende *dans ses foyers*. C'est ce voyage seul, que l'on cherche par toutes sortes de procédés à faciliter.

Tout d'abord, pour rendre pratiquement possible un séjour dans un pays éloigné, le fonctionnaire a le droit d'ajouter à la durée de son congé, le temps requis pour le voyage aller et retour, toutefois, ce privilège n'est accordé que tous les un, deux ou trois ans, selon la durée du parcours. D'autre part, un fonctionnaire peut reporter, dans une certaine mesure à une année suivante une partie de son congé, afin de pouvoir faire un séjour plus prolongé.

Enfin et surtout, le voyage du fonctionnaire dans ses foyers lui est payé tous les ans, tous les deux ans ou tous les trois ans suivant la distance, toutefois le Statut du Secrétariat de 1925 précisait que ce privilège ne s'étendait pas au voyage des membres de sa famille. Les inconvénients de cette disposition sont évidents et pratiquement, dans bien des cas, elle empêchait d'atteindre le but visé. La Commission des Treize a insisté sur la nécessité pour les membres du Secrétariat d'avoir de suffisantes occasions de reprendre contact avec leur pays. Elle a insisté pour que la période qui doit s'écouler avant qu'un ressortissant d'une Nation extraeuropéenne ait droit à un voyage dans sa patrie, soit aussi courte que possible et que la S. D. N. se charge dans toute la mesure raisonnable, des frais de voyage des fonctionnaires et de ceux de leur famille. Elle a proposé que les fonctionnaires, ressortissants de pays extraeuropéens aient le droit d'emmener en congé avec eux, leur femme et leurs enfants de moins de vingt-et-un ans une fois tous les trois ans, aux frais de la Société.

La Quatrième Commission, dans sa séance du 1^{er} octobre 1930, après une intervention du Vicomte Mushakoji, délégué du Japon, a adopté ces propositions. Toutefois, pour éviter une discrimination regrettable entre les fonctionnaires domiciliés en Europe

ou hors d'Europe, elle a estimé que la gratuité du voyage des familles des fonctionnaires européens devrait être assurée dans les mêmes conditions et dans les mêmes délais.

La Commission des Treize avait fait une autre proposition tout à fait significative de l'état d'esprit que nous signalions plus haut : elle demandait qu'aux fonctionnaires de la première division, soit accordé un congé spécial de trois mois par tranche de sept années de service. Ce congé devait être pris, soit au cours de la septième année, soit ultérieurement, suivant les nécessités du service. Il était entendu, que les fonctionnaires passeraient leur congé dans leur pays d'origine ou, exceptionnellement, dans tout autre pays où le Secrétaire Général estimerait un séjour utile.

Ce texte venu en discussion à la veille de la clôture des travaux de la Quatrième Commission a été renvoyé à l'année prochaine. Il n'en présente pas moins un réel intérêt comme indice d'un état d'esprit très caractéristique : on ne cherche pas à détacher le fonctionnaire international de sa patrie pour lui inculquer l'esprit international. On comprend que des liens peuvent subsister et qu'ils sont même souhaitables. Cette disposition n'est pas seulement une mesure destinée à contenter le personnel, elle a la valeur d'un programme.

CHAPITRE VI

Les fonctionnaires internationaux et la prévoyance

Les fonctionnaires internationaux reçoivent généralement, nous l'avons vu, un traitement régulier auquel peuvent être ajoutées certaines indemnités complémentaires : c'est là une rémunération normale de leur travail et le principe n'offre pas de difficultés. Mais lorsque se pose pour les fonctionnaires internationaux, pris en cette qualité, la question de la prévoyance envisagée au sens large du mot, les complications surgissent. Par prévoyance, il faut entendre l'ensemble de mesures propres à assurer au fonctionnaire des moyens d'existence lorsqu'il ne peut plus travailler, soit parce qu'il est trop âgé, soit parce que par l'effet de la maladie ou de quelque accident, il n'est plus apte à exercer son activité et aussi des moyens d'existence, en cas de décès du fonctionnaire, aux personnes qui sont à sa charge. Il n'y a pas à insister sur l'importance qu'il y a, pour assurer un fonctionnement régulier et convenable de l'administration, à enlever aux fonctionnaires le souci de l'avenir : il suffit de constater l'inquiétude, l'insécurité qui se manifestent dans un personnel administratif qui ne possède pas de certitudes à ce sujet. Cependant, il est clair que la question des mesures de prévoyance se présente pour les fonctionnaires internationaux sous un aspect particulier¹.

1. Bien entendu, lorsqu'un individu est chargé de remplir des fonctions dont la durée doit être provisoire, il ne reçoit que des honoraires et la question de prévoyance ne se pose pas pour lui.

Il convient de tenir compte, tout d'abord, du fait que les fonctionnaires ne font parfois que passer dans l'administration internationale très marquée se fait sentir et que, si actuellement une tendance très marquée se fait sentir à leur assurer, dans bien des cas, une certaine stabilité et à leur concéder des contrats à durée indéterminée, le principe du roulement joue toujours un rôle important, de même que la pratique des engagements temporaires. Aussi dans l'établissement d'un système de prévoyance, faut-il tenir compte de la diversité très grande qui peut exister dans la durée des fonctions. Mais, par contre-coup, on doit noter l'importance spéciale que peut avoir dans le cas des fonctionnaires internationaux, l'organisation d'un système de prévoyance adéquat. En effet, en leur ôtant tout souci d'avenir, il est de nature à leur permettre de rompre tous liens, non pas avec leurs pays respectifs, dans lesquels on cherche au contraire à les renvoyer et où ils se retireront sans doute, à la fin de leur carrière, mais avec leurs administrations nationales respectives, dont ils pourront se passer désormais. Une bonne réglementation en cette matière est de nature à assurer l'indépendance et à développer l'esprit international des fonctionnaires.

Mais le problème est techniquement assez compliqué à raison, notamment, du nombre relativement faible de fonctionnaires internationaux et de l'isolement de la plupart des organisations internationales qui rendent difficile en général tout système d'assurances mutuelles ou de retraites dans le cadre d'une administration considérée. La variété des nationalités des intéressés a pour résultat, si l'on adopte le système des assurances contractées auprès de compagnies agréées, leur désir de s'assurer auprès de sociétés exerçant leur activité dans leurs pays respectifs, d'où des complications certaines au point de vue du choix des Compagnies, de leur solvabilité, de la monnaie de paiement des primes. Le procédé de la capitalisation, simple et séduisant,

a le grand inconvénient de ne créer aucune solidarité parmi les membres du personnel et de ne pas permettre des versements suffisants dans certains cas particulièrement intéressants.

Les difficultés dans l'établissement d'un système de prévoyance ont été souvent accrues du fait de la résistance des États devant l'accroissement de leur cotisation qui devait en résulter. On peut signaler à cet égard la proposition faite par le délégué de Cuba à la Quatrième Commission de la Onzième Assemblée de la S. D. N.¹, au moment où venait d'être voté un règlement établissant, au profit du personnel, un système de pensions, et suivant laquelle : « La contribution de la S. D. N. à la Caisse des pensions sera alimentée par les États, en tenant compte du nombre respectif de leurs nationaux employés par la Société ». Mais la délégation des Pays-Bas a fait valoir que ceci revient à demander à chaque Gouvernement de se charger des pensions des fonctionnaires qui sont ses propres ressortissants, et se trouve donc en contradiction absolue avec le caractère international du Secrétariat. Cette proposition a donc été rejetée.

Pour toutes ces raisons : nature propre de la situation des fonctionnaires internationaux, difficultés techniques d'organisation d'un système rationnel et enfin résistance financière des États, les mesures de prévoyance existant au profit des fonctionnaires internationaux sont extrêmement variables suivant les organismes. D'autre part le rôle joué par cette question de la prévoyance dans la vie administrative des diverses organisations internationales est d'une importance très inégale suivant les cas. Alors que dans bien des hypothèses la question a été tranchée sans grande difficulté, à cause de la générosité de l'administration considérée ou du petit nombre des fonctionnaires intéressés, elle a fait l'objet, pour les organismes de Genève, de débats dont

1. Séance du 30 septembre 1930.

on peut dire qu'ils ont duré dix ans : là le nombre des intéressés, leur valeur personnelle, le rôle éminent qu'ils sont appelés à jouer et le souci de leur faire matériellement une situation qui leur assure l'indépendance à l'égard des États dont ils sont ressortissants ont permis, malgré les difficultés techniques et financières, après un nombre considérable de discussions à la Quatrième Commission et à la Commission de contrôle, de rapports de Comités spéciaux et de travaux d'actuaire, d'aboutir récemment à un règlement de retraites propre à leur donner la certitude de sécurité pour leur avenir. Après avoir eu successivement un système d'indemnités, puis de capitalisation, les fonctionnaires de Genève auront, d'ici quelques mois, un système de retraites fixes propres à assurer de façon convenable l'existence d'un ancien fonctionnaire amené à quitter ses fonctions par suite de l'âge ou de l'invalidité. Au cours des longues discussions qui ont eu lieu notamment pendant la Onzième Assemblée, on a mis en lumière l'importance particulière de l'organisation d'un bon système de prévoyance pour les fonctionnaires internationaux : importance qui n'est pas seulement, comme en droit interne, née de la nécessité d'assurer matériellement des moyens de vie honorables aux anciens fonctionnaires, mais qui résulte encore du désir de développer le caractère et l'esprit international des fonctionnaires, en faisant disparaître en eux tout sentiment d'insécurité qui serait propre à les faire se retourner trop fréquemment vers les cadres des administrations nationales dont ils seraient alors portés à se considérer comme les délégués.

Les systèmes de prévoyance existant au profit des fonctionnaires internationaux sont donc extrêmement variés et, sans entrer dans le détail technique de chacun d'eux, nous allons indiquer quels sont les principaux procédés utilisés.

I. — ABSENCE DE SYSTÈME DE PRÉVOYANCE

Pour quelques administrations internationales aucun système de prévoyance n'a été organisé : il en est ainsi notamment pour des organismes groupant un personnel très restreint, comme l'Institut international du Froid ou destinés à n'avoir qu'une existence temporaire, comme la Commission des Réparations. Cependant même dans ces hypothèses, exceptionnellement, pour un ou plusieurs fonctionnaires, un système de prévoyance existe, soit par application de la législation de l'État du siège de l'organisation internationale¹, soit par mesure de faveur pour un fonctionnaire que l'on désire particulièrement s'attacher².

II. — SUBVENTION PAR L'ORGANISME INTERNATIONAL
SYSTÈME DES INDEMNITÉS.

Dans quelques cas on prévoit que lorsqu'un fonctionnaire quittera l'administration à cause de son âge ou sera atteint d'invalidité, des indemnités lui seront allouées par l'organisme international. Ce système, évidemment très simple, permet de limiter les frais de façon stricte et de proportionner la somme versée aux besoins existants dans le cas considéré. Mais il est évident que c'est un procédé tout à fait primitif, qui laisse une place excessive à l'arbitraire aussi bien pour le montant des sommes allouées que pour le choix des cas dans lesquels il est opportun de les allouer. Il donne aux fonctionnaires une impression

1. C'est ainsi que certains employés de l'Institut international du Froid, dont le siège est à Paris, ont fait l'objet d'une affiliation aux Assurances Sociales.

2. Ainsi à la Commission internationale du Rhin, où n'existe en principe aucun système de prévoyance, la Commission a décidé de prendre à sa charge le paiement des primes d'assurance sur la vie pour un fonctionnaire dont elle désirait s'attacher les services d'une façon continue.

d'insécurité, car ils n'ont aucun *droit* à une somme *déterminée* et doivent tout attendre de la bienveillance de l'organisme international qui peut voir limiter sa générosité par l'état de ses finances.

Cette pratique des indemnités peut se combiner, nous le verrons¹, avec d'autres procédés de prévoyance et elles ne jouent généralement que le rôle d'un complément ; toutefois elles existent parfois seules pour des organismes destinés à n'avoir qu'une durée limitée², comme pour l'administration de Berlin-organisée par le plan Dawes, ou pour des organismes qui, venant d'être créés, utilisent temporairement ce procédé dont l'institution ne présente pas de difficultés techniques : c'est ainsi que la pratique de l'indemnité a été assez usitée lors des débuts des organisations de Genève. Son importance a diminué³ avec l'institution de procédés plus perfectionnés : Caisse de prévoyance puis système de retraites. Elle subsiste encore dans certains cas même avec l'organisation établie par la Onzième Assemblée : une indemnité doit être allouée concurremment aux allocations dues, aux termes du Règlement de la Caisse des pensions, lorsqu'un fonctionnaire subit un accident ou contracte une maladie *dans l'exercice et par suite de ses fonctions*. A la pension d'invalidité versée en tout état de cause devra s'ajouter une indemnité calculée en prenant en considération les divers éléments propres à la situation du

1. C'est ainsi que la Commission Européenne du Danube alloue, en leur donnant le caractère d'indemnité, des sommes constituées au moyen de la capitalisation.

2. Le règlement du personnel des organismes de Berlin prévoit, en cas de décès d'un membre du personnel, la possibilité de l'allocation, par le Bureau de coordination, aux membres de la famille de l'indemnité versée au fonctionnaire congédié en cas de suppression de poste.

3. Avant l'organisation de la Caisse de prévoyance, la possibilité d'indemnités était prévue au cas de départ de fonctionnaires ayant atteint la limite d'âge, en cas de renvoi pour cause de maladie.

fonctionnaire en question (coût des soins, degré d'incapacité, situation personnelle du fonctionnaire, etc ¹). On cherche par là à donner au fonctionnaire la réparation intégrale et non plus seulement forfaitaire du préjudice qu'il a subi à raison de son activité professionnelle. D'autre part, des indemnités sont encore prévues, mais seulement au cas où des fonctionnaires ne doivent pas bénéficier d'une pension ou des prestations de la Caisse de prévoyance du personnel, lorsqu'un fonctionnaire quitte ses fonctions ² parce qu'il a atteint la limite d'âge, pour raison de santé, ou au cas de décès ³. Cette pratique des indemnités ⁴ sera donc, dans un prochain avenir, absolument exceptionnelle pour les organismes administratifs de la S. D. N. Il est d'ailleurs bien

1. Art. 71 du projet amendé de Statut du personnel du Secrétariat (annexe 8 au rapport de la Commission des Treize). Un texte analogue est actuellement en vigueur.

2. Art. 74 du Statut du Secrétariat. Ce texte n'est en vigueur que jusqu'au 1^{er} janvier 1935.

3. Art. 75 *bis* du Statut du Secrétariat. Il est précisé qu'il s'agit seulement d'une somme *limitée* qui est allouée à titre de secours.

4. On peut en rapprocher le système de la Caisse de décès et d'invalidité, créée pour les organismes administratifs de la S. D. N., en rapport avec la Caisse de prévoyance et auquel le régime de pensions adopté en 1930 enlèvera sa plus grande portée d'application.

Le fonds destiné aux allocations était alimenté par le reliquat des comptes individuels conservé au profit de la Caisse de prévoyance et par le versement de 10 0/0 de la quote-part de la S. D. N. au profit de ses fonctionnaires. Des allocations fixées par le Conseil d'administration devaient être remises en cas de décès ou de cessation de fonctions par suite d'invalidité des membres dignes d'intérêt. Sans doute un barème d'allocations avait été adopté par le Conseil d'administration, mais il ne devait être considéré que comme temporaire. En outre, le Conseil d'Administration se réservait le droit de prendre en considération les cas d'espèces. C'était là un système d'indemnités perfectionné, à raison même de l'élément de stabilité qui était apporté. Le passage à un système d'indemnités obligatoires était même prévu.

clair que c'est un procédé onéreux pour l'administration qui en subit entièrement la charge, qui d'autre part a l'inconvénient de ne donner aucune sécurité au fonctionnaire qui ignore le *quantum* de ce qui lui sera alloué, de ne créer aucun lien de solidarité entre les fonctionnaires et de ne procurer qu'un capital relativement peu élevé. C'est là une rançon assez sévère de toute la souplesse du système.

III. — PROCÉDÉ DE L'ASSURANCE.

Le système de l'assurance sur la vie qui est pratiqué dans certaines administrations nationales, notamment dans le « Civil Service » britannique, comporte l'affiliation du fonctionnaire à une compagnie d'assurance dûment reconnue, les primes étant constituées par des versements effectués partie par l'administration, partie par le fonctionnaire.

C'est là une organisation fort simple qui évite la constitution d'organes spéciaux, assure le paiement de sommes fixes au fonctionnaire. Mais outre les inconvénients que nous avons déjà signalés, les difficultés quant au choix des établissements d'assurance, à la détermination de la monnaie de paiement des primes, il faut mentionner que ce système ne crée aucun lien entre les fonctionnaires, aucune solidarité et qu'à ce point de vue il n'est pas de nature à développer l'esprit de corps. Au surplus, faisant intervenir l'intermédiaire d'un organisme privé, on risque de payer assez cher ses services et d'aboutir finalement à un système qui coûte sensiblement plus à l'administration internationale et aux fonctionnaires qu'il ne rapporte à ces derniers.

Toutefois ce système est tout à fait praticable dans le cas que nous avons signalé plus haut, où une administration internationale désire assurer l'avenir d'un ou plusieurs de ses fonctionnaires

considérés isolément. Il en est de même lorsque le nombre des fonctionnaires est assez restreint ou que la durée de leur passage dans l'administration internationale doit en principe être brève, ils peuvent continuer le versement des primes après avoir quitté leurs fonctions : ceci explique l'adoption de ce système, du moins en principe¹, par les Instituts internationaux de Coopération intellectuelle et pour l'unification du droit privé.

A la Société des Nations, lors de l'élaboration d'un système de prévoyance pour le personnel, la Commission de contrôle avait, dans son rapport du 1^{er} mars 1923, proposé l'organisation d'assurances dont le fonctionnement aurait été confié à des compagnies privées sous la garantie de la S. D. N. Ce projet a été abandonné presque entièrement à la suite de la consultation d'actuaire et de représentants du personnel : le système est apparu comme devant soulever des difficultés étant donné la situation particulière des fonctionnaires de la Société. Toutefois dans l'organisation de la Caisse de prévoyance qui fut alors adoptée, on a gardé la possibilité, pour les membres, de prélever sur leur compte la prime de polices d'assurances sur la vie².

Ce système n'a même plus été envisagé lorsqu'il s'est agi de remédier aux conséquences fâcheuses du système de la Caisse de prévoyance. Toutefois, et ceci montre bien dans quelles hypothèses l'assurance sur la vie peut garder un intérêt dans une administration internationale, il a été prévu en 1930 que les membres de la haute direction du Secrétariat, du B. I. T. et du Greffe de la C. P. J. I., désormais admis à participer au régime de

1. En effet le règlement du personnel ne fait qu'indiquer la « préférence » du Comité de direction. Le système n'est pas encore organisé.

2. Cf. *infra*, p. 223.

Le rapport de la Commission de contrôle du 1^{er} mars 1923 a été très profondément modifié après la consultation de deux actuaire et le 8 mai 1923 elle a adopté un système de capitalisation avec faculté de contracter une assurance sur la vie

pensions, pourraient choisir l'affiliation à une compagnie privée d'assurances, la S. D. N. versant à leur profit une prime qui ne pourra être supérieure à la contribution qu'elle paierait pour ce fonctionnaire à la Caisse des pensions.

Ce sont, nous le verrons, des fonctionnaires destinés à rester durant un court laps de temps dans l'administration internationale ; le système d'une assurance, dont ils pourront continuer à payer les primes après leur sortie de la fonction, peut être plus avantageux que la capitalisation des versements ou la retraite proportionnelle. C'est là le domaine possible de l'assurance, compatible avec le souci de contribuer à garantir l'avenir de fonctionnaires dont, par le fait même qu'il s'agit d'une administration internationale, les services ne doivent avoir qu'une durée limitée.

IV. — PROCÉDÉ DE LA CAPITALISATION.

Le système de la capitalisation est celui d'une Caisse d'épargne : les versements des fonctionnaires et de l'administration sont inscrits au compte individuel de chaque fonctionnaire. Lorsque l'un d'eux quitte la fonction, il touche le montant de ces versements augmenté des intérêts. Ce système est fort simple. Il présente l'avantage de s'adapter assez bien à l'organisation internationale où les fonctionnaires restent parfois peu de temps.

Il a été adopté le 1^{er} juillet 1928 pour le personnel, le Directeur Général et le Directeur Général Adjoint de l'Union Panaméricaine¹, ainsi que pour les employés du Bureau sanitaire Panaméricain. Le droit à la retraite est acquis à 65 ans ou après 35 ans de service, sauf le cas d'invalidité dûment constatée. Le fonds est formé de 5 0/0 du salaire versé par les employés et de 5 0/0 versé par l'Union Panaméricaine. Le paiement se fait sous forme d'annuités versées jusqu'au décès, ou pendant un certain nombre

1. *Retirement and pension plan*, 2^e mai 1928.

d'années, ou en capital donné comptant. Un Comité composé d'une personne nommée par le Bureau, du Directeur Général et d'un représentant du personnel prend les décisions concernant les retraites et pensions.

Le procédé de la capitalisation a encore été pratiqué pour les organismes administratifs de la S. D. N.

L'importance d'une institution de prévoyance adéquate pour le personnel est apparue, dès leur constitution, comme tout à fait désirable et propre, en donnant aux fonctionnaires la certitude de sécurité pour leur avenir, à les attacher à l'administration internationale.

On a mis longtemps à établir un système acceptable ; les obstacles techniques et financiers sont apparus multiples : durée des fonctions, âge de la retraite, montant des versements à effectuer. Tout cela a dû être longtemps examiné, pesé avant que l'on aboutisse, lors de la Quatrième Assemblée, à l'institution d'une *Caisse de prévoyance*¹ dont, assez rapidement, les inconvénients se sont révélés si considérables et les avantages si peu appréciables que le but visé d'apporter par là aux fonctionnaires une certitude de sécurité est apparu comme complètement manqué.

Tous les fonctionnaires permanents des organisations de la

1. La question des retraites fut soulevée devant la Quatrième Commission, lors de la Première Assemblée, par M. Barnes, délégué britannique. En 1921, le principe de la retenue sur les traitements était adopté et l'élaboration des détails renvoyé à la Commission de fixation des traitements (*Actes de la Deuxième Assemblée*, C. II, p. 44). En 1922 malgré une vigoureuse intervention de M. Albert Thomas, qui signalait l'inquiétude du personnel, la question n'est pas tranchée (*Actes de la Troisième Assemblée, Séances des Commissions*, C. IV, p. 113). La Commission de contrôle élabora successivement deux projets, l'un consacrant le système de l'assurance, puis, après consultation d'actuaire, l'autre consacrant le système de la capitalisation. Ce dernier fut adopté dans son principe par la Quatrième Assemblée qui décida sa mise en vigueur à dater du 1^{er} janvier 1924 (Résolution du 28 septembre 1923, *Actes de la Quatrième Assemblée, Séances plénières*, p. 133).

S. D. N., à l'exception de ceux qui recevaient un traitement égal ou supérieur à celui des Directeurs du Secrétariat, des chefs de division au B. I. T.¹ et du Greffier de la C. P. J. I., étaient tenus de participer à la Caisse. Le versement était de 50/0 du traitement pour le fonctionnaire, la Société effectuait mensuellement un versement égal. Ces versements étaient portés au *crédit du compte ouvert individuellement* à chaque membre, de même que les intérêts. Au cas de cessation des fonctions ou de décès, le solde créancier était en principe versé au fonctionnaire ou à ses ayants droit.

Ce système de capitalisation n'a pas donné les résultats que l'on en attendait et c'est certainement à son existence que l'on peut attribuer pour une large part le fameux « malaise » du personnel des organismes de la S. D. N., qui a abouti à la constitution en vue d'une enquête de la Commission des Treize.

En effet ce procédé de prévoyance ne remplit pas toujours son but : lorsqu'un fonctionnaire devient invalide ou meurt quelques années après son entrée en fonctions il ne touche ou on ne verse à sa veuve qu'une somme extrêmement faible, représentant quelques versements seulement. Pratiquement, dans ces cas rares sans doute, mais qui lorsqu'ils se sont produits frappent l'imagination du personnel, l'allocation de ce très petit capital s'est révélée tout à fait insuffisante. M. Albert Thomas signalait à la Quatrième Commission, le 26 septembre 1930, que dans les meilleures conditions on aboutissait pour le risque de vieillesse au versement d'un capital dont l'intérêt représentait à peu près

1. La situation des chefs de division du B. I. T. a fait l'objet de longues difficultés. Exclue du bénéfice de la Caisse de prévoyance, on a contesté leur droit au bénéfice des indemnités prévues par le Statut du personnel et qui devaient disparaître lorsqu'un système de retraites serait organisé. La question a été longtemps discutée ; finalement, lors de la création du Tribunal administratif de la S. D. N., on a prévu qu'il pourrait être saisi de ce litige. Trois décisions identiques ont été rendues le 15 janvier 1929, reconnaissant aux chefs de division le bénéfice des indemnités stipulées dans les art. 54 à 61 du Statut de 1923.

20 0/0 du traitement, ce qui est fort inférieur à ce que les fonctionnaires de toute administration nationale touchent en pareil cas. Au cas d'invalidité on était arrivé, dans le cas le plus favorable, à allouer deux mille francs.

D'autre part, étant donné l'absence de toute solidarité entre les membres, pour parvenir, dans les cas apparaissant comme les plus dignes d'intérêts, à une solution acceptable, il aurait été nécessaire que la Société fît des versements extrêmement considérables.

Le système de la capitalisation, pour tous ces motifs, a été abandonné sans discussion, la seule voix du délégué de l'Inde s'étant, à la Quatrième Commission, élevée en sa faveur.

V. — PROCÉDÉ DE LA CAISSE DES RETRAITES.

Le système de la Caisse des retraites est pratiqué dans un grand nombre d'administrations nationales¹. Les versements effectués par les fonctionnaires et par l'Administration constituent un fonds commun sur lequel sont payées des sommes tarifées à l'avance pour des circonstances déterminées. Autrement dit, les sommes allouées au moment de la retraite, en cas d'invalidité ou de décès, sont indépendantes des versements des fonctionnaires, elles le sont parfois indépendamment de tout versement. On pourrait dire qu'elles ne sont déterminées que par leurs besoins. La pension apparaît donc comme un traitement prolongé. Avec ce système il est possible qu'un fonctionnaire ne reçoive jamais ce qu'il a versé dans la Caisse, mais il est possible qu'il reçoive beaucoup plus : cela dépend des circonstances de la vie du fonctionnaire, de la durée de cette vie, de celle de sa veuve, etc.

Les avantages de ce système se manifestent à un double point

1. Cf. L'article de M. JÈZE, sur le régime des pensions en France dans la *Revue de Science et de Législation financières*, octobre 1929.

de vue : tout d'abord, en demandant des contributions équivalentes à l'Administration et aux fonctionnaires, on peut donner beaucoup plus dans les cas les plus intéressants qu'avec la Caisse de prévoyance, puisque chaque fonctionnaire ne commencera pas par recevoir toujours tout ce qu'il a versé.

D'autre part, les fonctionnaires ont la certitude d'avoir de quoi vivre et de laisser aux leurs, en cas de décès, un secours important. En outre, ce système accentue leur solidarité et est de nature à développer en eux l'esprit de corps.

Une Caisse des retraites existe dans certains cas par imitation du système pratiqué par les Administrations nationales du pays du siège de l'organisme international considéré : il en est ainsi pour les Bureaux internationaux de Berne¹, pour les fonctionnaires de l'Office international d'Hygiène publique². Mais, d'autre part, on peut dire que le système des retraites est ou sera, dans un avenir très proche, généralement applicable au personnel des organismes administratifs de la S. D. N.

Si bien qu'en somme, actuellement, le système des pensions de retraite est le procédé de prévoyance le plus répandu pour

1. Les pensions sont calculées d'après un barème établi en tenant compte des années de service. Elles atteignent, pour les fonctionnaires les moins rétribués, 70 o/o du dernier traitement après 30 ans de service.

La mise à la retraite est possible en cas d'invalidité ou sur demande d'un fonctionnaire qui a 60 ans d'âge et 10 ans de service. Elle est obligatoire pour tout fonctionnaire âgé de 70 ans.

Le Congrès de Paris de 1878 a institué un fonds de 25.000 francs pour les agents du Bureau de l'Union postale devenus invalides ou admis à la retraite. Elevé à maintes reprises, ce fonds doit être arrondi à 350.000 francs.

2. La Caisse de retraites est alimentée par les contributions de l'Office et par un prélèvement sur le traitement des fonctionnaires. Une pension est versée en cas d'invalidité, après 10 ans de services ou après 10 ans de services et 60 ans d'âge. En cas de décès d'un fonctionnaire ayant plus de 10 ans de services une pension est versée à la veuve et aux enfants.

La possibilité d'un secours est prévue lorsque aucun droit à pension n'est acquis.

les fonctionnaires internationaux. Cela répond, sans aucun doute, à un désir d'assurer leur situation, de leur donner une véritable indépendance et de les attacher à l'organisation internationale.

L'article 32, alinéa 7, du Statut de la C. P. J. I. prévoyait que « l'Assemblée de la S. D. N., sur la proposition du Conseil, adopterait un règlement fixant les conditions dans lesquelles des pensions seraient accordées au personnel de la Cour ».

Comme on sait, le personnel du Greffe, à l'exception du Greffier, a participé à la Caisse de prévoyance de la S. D. N. (Décision de la Quatrième Assemblée du 28 septembre 1923). Pour les Juges titulaires et le Greffier un règlement a été adopté par la Cinquième Assemblée le 30 septembre 1924¹ et modifié le 20 septembre 1930 à la suite des changements apportés dans la fixation des traitements des membres de la Cour.

Ces pensions ont pour but d'assurer aux anciens Juges titulaires² des moyens d'existence honorables : il leur est acquis pour chaque période de douze mois accomplie au service de la Cour un droit au paiement, à titre de pension annuelle, d'un trentième³ de leur traitement, calculé sur le traitement annuel et sur l'allocation par jour de fonction pour cette période, sans que cette pension puisse dépasser 15.000 florins pour les Juges et 10.000 florins pour le Greffier.

En cas de démission, il n'y aura pas de droit acquis à la pension pour les Juges avant cinq ans et pour le Greffier avant sept ans de fonctions. La pension ne commencera à être servie qu'à partir du moment où les ayants droit auront atteint l'âge de 65 ans. Cependant la Cour peut porter atteinte à ces deux règles par

1. *Publications de la C. P. J. I., Série E, Premier rapport annuel*, p. 283. *Actes de la Cinquième Assemblée, Séances plénières*, p. 195.

2. Les juges suppléants n'ont aucun droit, ceci s'explique car les règles strictes d'incompatibilité des art. 16 et 17 du Statut de la Cour ne leur sont pas applicables.

3. Pour le Greffier c'est un quarantième du traitement.

décision spéciale : on veut éviter, notamment au cas où l'intéressé serait dans un état de santé précaire et en possession de ressources insuffisantes, qu'il puisse se trouver dans une situation difficile, incompatible avec la dignité des fonctions qu'il a antérieurement exercées.

Les pensions de retraite doivent intégralement rentrer dans les frais de la Cour. Il faut noter qu'aucun versement n'est exigé des membres de la Cour.

Le système d'une Caisse de retraites vient également d'être adopté par la Onzième Assemblée de la Société des Nations au profit du personnel du Secrétariat, du B. I. T. et du Greffe de la C. P. J. I., à l'exception du Greffier.

La Caisse de prévoyance, malgré le soin que l'on avait apporté à son institution et les retouches ultérieures qui y avaient été faites, est apparue rapidement insuffisante, impropre à assurer au personnel des garanties suffisantes pour l'avenir, et ceci à raison même des caractéristiques de ce système de « Caisse d'épargne ».

Lorsqu'en 1929 la délégation britannique¹ et surtout M. Henderson, dans son discours retentissant à l'Assemblée², ont demandé que l'on examine à nouveau l'ensemble du Statut du personnel, ils ont signalé qu'il n'était pas prévu de véritable système de retraites. Le projet de résolution britannique a donc déclaré qu'il y aurait lieu d'instituer un système de retraites adéquates.

La Commission des Treize, prenant en considération l'importance vitale pour le bon recrutement du Secrétariat et le maintien du niveau élevé de son personnel, de la sécurité des fonctionnaires pour l'avenir, a jeté, après avoir consulté des actuaires, les bases d'un régime de *pensions* couvrant le personnel contre les risques qui le menacent dans sa carrière ou dans son existence. Le principe

1. *Actes de la Dixième Assemblée, Séances des Commissions*, C. IV, p. 33.

2. Séance plénière du 6 septembre 1929.

du régime de la Caisse des retraites a été adopté par toutes les délégations, celle de l'Inde exceptée, qui a marqué, lors des travaux de la Quatrième Commission de la Onzième Assemblée, sa préférence pour le système de la Caisse de prévoyance.

Les termes du projet de Règlement ont été longuement discutés et remaniés par la Quatrième Commission et par une Sous-Commission. Ils ont été définitivement approuvés par l'Assemblée le 2 octobre 1930 et le nouveau régime doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1931.

Les principes directeurs en sont les suivants : le régime des pensions s'applique très largement : fonctionnaires au titre international et au titre local du Secrétariat de la S. D. N., du B. I. T. et de la C. P. J. I. nommés soit sans limitation de durée, soit pour sept ans au moins ou qui étant actuellement en fonction et bien que nommés pour moins de sept ans, auront accompli ou accompliront sept années de service ininterrompu dans une des trois grandes Administrations internationales, en bénéficieront.

A la différence de ce qui existait pour la Caisse de Prévoyance, le haut personnel est admis à participer au régime des pensions¹. Enfin le personnel affilié à la Caisse de Prévoyance aura un délai d'un an pour opter en faveur du nouveau régime.

Le droit à pension est reconnu tout d'abord au cas de retraite ; l'âge de la retraite est fixé à 60 ans et la pension maximum est acquise aux fonctionnaires réunissant les deux conditions suivantes : 60 ans d'âge et 25 ans de service. Ce maximum équivaut à 50 0/0 du traitement moyen du fonctionnaire au cours des trois dernières années de service et ne peut dépasser 25.000 francs.

Si le fonctionnaire quitte son emploi sans avoir rempli ces conditions, mais ayant une durée de service de trois ans au moins,

1. Avec la possibilité de s'affilier à une compagnie privée d'assurance, à laquelle la S. D. N. verse une prime tout au plus égale à la contribution qu'elle aurait versé à la Caisse des Pensions pour ce fonctionnaire.

il recevra suivant les cas une somme égale au total de ses propres versements et des sommes dues pour lui à la Caisse par la Société, majorée des intérêts simples¹ ou une pension (ou la somme en capital) calculée suivant des règles spéciales.

Au cas d'*invalidité*, et c'est là une situation bien supérieure à celle qui était faite par la Caisse de prévoyance, le fonctionnaire a droit après une durée minima de service de deux ans à la pension qu'il aurait eue s'il était resté au service de la S. D. N. jusqu'à l'âge de 60 ans, en prenant pour base le traitement touché par lui au moment où son invalidité aura été constatée.

Aucune distinction ne doit être faite suivant la cause de l'invalidité : la pension sera due, que l'invalidité soit imputable ou non au service².

Des pensions sont assurées, en cas de *décès* du fonctionnaire, à la veuve et aux enfants à sa charge³. Le Conseil d'administration doit décider s'il y a lieu de payer une pension au veuf.

La Caisse est alimentée par des retenues de 6,5 0/0 ou de 5 0/0 sur le traitement du personnel et par une contribution de la Société fixée à 9 0/0 des traitements pour 1931, sans compter une contribution annuelle destinée à amortir le déficit résultant de l'application du système aux fonctionnaires en service au 1^{er} janvier 1931⁴. Elle est administrée indépendamment du reste de l'actif de la Société.

Ce système élaboré en 1930 semble très supérieur au précédent

1. Ceci dans le cas d'une durée de service de trois à dix ans.

2. Nous estimons cependant que cette pension ne serait pas due au cas où l'invalidité résulterait d'une imprudence du fonctionnaire ou d'une faute de sa part. Le Tribunal administratif de la S. D. N. serait compétent pour statuer sur une contestation de cet ordre.

3. Cette pension est, suivant les cas, les 50 0/0 de la pension d'invalidité ou de la pension de retraite du fonctionnaire.

4. On évalue à 1 million de francs suisses la charge qui résultera pour la Société de la mise en vigueur du système.

et s'il coûte sensiblement plus cher à la Société, il est de nature à donner aux fonctionnaires les apaisements souhaitables.

Sans doute le taux des pensions prévues n'est pas très élevé et plusieurs délégations l'ont critiqué, mais on a fait valoir, non sans raison, qu'un montant plus élevé augmenterait d'une façon considérable les charges de la Société. D'autre part, il faut noter que les traitements de Genève sont sensiblement plus importants que ceux des administrations nationales par suite de l'intégration d'une prime d'expatriation ; le taux de la pension peut donc être réduit, car on doit normalement supposer que le fonctionnaire se retirera dans son pays d'origine.

Le système des pensions de retraite apparaît donc aujourd'hui en grande faveur pour les fonctionnaires internationaux. Cette tendance correspond certainement à un désir d'assurer leur indépendance et leur impartialité et permet d'accentuer leur détachement de toute organisation administrative étatique.

VI. — PROCÉDÉS MIXTES.

Les divers procédés de prévoyance, nous l'avons vu, se combinent en général pour parer aux insuffisances de chacun d'eux. Mais il convient de signaler particulièrement les combinaisons qui existent dans deux des administrations internationales les plus anciennes et les plus importantes.

A la Commission Européenne du Danube¹, il y a capitalisation des versements des fonctionnaires et de la Commission. Lors de la retraite ou du décès, on remet à l'ayant-droit un chèque représentant le capital. L'inconvénient c'est que, lorsque ce capital est épuisé, notamment par suite de mauvais placements, les anciens fonctionnaires essaient de réclamer de nouveaux secours à la Commission. Ils ne se heurtent pas, en

1. Les règlements sur ce point ont été adoptés par la Commission internationale.

effet, à une fin de non recevoir absolue, et ceci résulte d'un caractère particulier de cette allocation : en effet, la Commission prétend que la retraite est le résultat d'une mesure *bienveillante, gracieuse*. Elle ne tombe pas dans la succession et au cas de décès, la Commission répartit elle-même la somme entre les ayants droit. Elle a toujours refusé d'indiquer aux Gouvernements des Etats desquels ressortissent ses fonctionnaires, le montant de cette somme.

Ce système apparaît donc comme une combinaison de la capitalisation et du procédé de l'allocation d'indemnité. Il s'explique par diverses considérations : le désir d'Etats membres de la Commission de ménager l'avenir d'où le versement immédiat d'un capital, le souci d'indépendance totale à l'égard du souverain territorial et également celui de constituer, pour ainsi dire, une administration modèle prenant en considération avec équité les besoins de ses anciens employés.

Le régime de prévoyance appliqué à l'Institut international d'Agriculture comporte la juxtaposition d'un système de capitalisation et d'un système d'assurance sur la vie¹.

Les versements ne sont faits que par l'Institut et s'élèvent à 10 0/0 des appointements normaux alloués au personnel ; il n'y a donc pas de retenue sur les traitements. Ils servent, jusqu'à concurrence de 3,5 0/0 des appointements initiaux au grade de l'agent, à payer la prime d'une assurance sur la vie dont la police doit être conforme aux prescriptions du Règlement. Les fonctionnaires choisissent librement l'institution d'assurance qui doit être agréée par le Secrétaire Général.

Le surplus est crédité aux agents dans la mesure redevable à

1. Ce système fut un compromis entre une proposition de M. Louis-Dop, vice-président de l'Institut, qui préconisait le système français des Caisses de retraite et le point de vue du délégué britannique qui se montrait partisan de l'assurance pratiquée dans les administrations anglaises.

chacun et les intérêts capitalisés en leur faveur. Mais cette somme ne reste pas fatalement sans usage jusqu'à ce que le fonctionnaire quitte l'administration ; une disposition assez curieuse permet à celui-ci au bout de cinq ans de retirer la somme qui lui est créditée et de l'investir en l'*achat d'un immeuble* pour son usage. Des précautions sont prises pour empêcher tout abus.

En cas d'abandon du service avant cinq ans, les sommes sont acquises à l'Institut et ce n'est qu'après dix ans de services que le fonctionnaire a droit, sauf mesure disciplinaire, à l'allocation du montant total de son crédit.

Ce système assez compliqué fonctionne à Rome de façon satisfaisante. Les sommes allouées par capitalisation ne sont pas très élevées, mais le correctif de l'assurance apparaît utile dans les cas critiques : âge, invalidité, décès. C'est en somme une assez bonne solution du problème dans le cas d'une administration groupant moins d'une centaine de fonctionnaires.

*
* *

De cet examen des principaux procédés de prévoyance organisés au profit des fonctionnaires internationaux se dégagent deux tendances : tout d'abord des essais de garantir l'avenir des fonctionnaires internationaux en les considérant comme des individus isolés dont le passage dans la fonction internationale n'est qu'un épisode de carrière ; d'autre part, des tentatives de les envisager en groupe dans leurs rapports communs et dans leurs rapports avec l'administration internationale.

Sans aucun doute, les procédés individuels de prévoyance sont les seuls possibles et praticables dans beaucoup de cas, car il faut bien reconnaître que les fonctionnaires internationaux sont souvent peu nombreux et qu'il est d'autre part souhaitable que les titulaires de certains postes changent fréquemment. Mais le fait que, récemment, le procédé des pensions de retraite ait été intro-

duit sur la plus vaste échelle montre les progrès d'une conception de la fonction publique internationale qui cherche à l'isoler et à la fortifier, à la détacher de toute influence extérieure possible d'une administration nationale. Le système de pensions tel qu'il a été organisé à Genève le 2 octobre 1930 est tout à fait propre à contribuer d'éviter, dans la mesure du possible, la tendance des fonctionnaires à se considérer comme les représentants de l'Etat dont ils sont les ressortissants.

CHAPITRE VII

La cessation des fonctions

La question de la cessation de l'activité professionnelle des fonctionnaires internationaux doit être examinée en envisageant successivement l'intérêt de l'administration internationale, puis l'intérêt personnel des fonctionnaires.

L'intérêt de l'administration internationale tout d'abord. En tant qu'il s'agit d'une *administration*, il doit être possible d'écarter les employés incapables, indisciplinés ou notoirement insuffisants, les employés qui n'ont plus physiquement les aptitudes requises pour leur emploi par suite de la maladie, de l'infirmité ou de l'âge, ceux dont le poste ne présente plus d'utilité. De plus, en tant qu'il s'agit d'une *administration internationale*, il peut être nécessaire de limiter le temps pendant lequel certains fonctionnaires au moins se verront confier un emploi : en effet, nous l'avons vu, l'élément aptitude n'entre pas seul en considération dans le choix des fonctionnaires internationaux. Du moment que l'organisation existe dans l'intérêt de plusieurs Etats, il est difficilement admissible que sa direction administrative soit confiée durant un très grand nombre d'années au même individu : il est nécessaire au contraire que des personnalités hautement qualifiées de diverses nationalités, se succèdent à des intervalles assez rapprochés, ou du moins puissent se succéder si les représentants des Etats le désirent et le jugent opportun. L'application du même principe peut également apparaître souhaitable pour un nombre

assez considérable de postes, afin de permettre d'éviter « une cristallisation » de l'administration internationale et de favoriser, nous l'avons vu, un roulement des nationalités.

Il faut d'autre part considérer l'intérêt du fonctionnaire qui doit avoir la possibilité de quitter l'administration s'il le juge nécessaire ou opportun et, d'autre part, celle d'y rester suffisamment longtemps pour ne pas avoir le souci de son avenir et pouvoir s'acquitter de ses fonctions en toute indépendance sans rechercher en dehors de l'administration internationale des complaisances ou des appuis.

Toutes ces diverses considérations jouent un rôle dans la question de la cessation des fonctions internationales ; nous chercherons à en indiquer les principaux aspects en examinant successivement les causes de cessation : l'expiration du temps pour lequel les fonctions ont été conférées, l'interruption unilatérale de la part de l'administration et de celle du fonctionnaire, l'arrivée de la limite d'âge.

I. — EXPIRATION DU TEMPS

POUR LEQUEL LES FONCTIONS ONT ÉTÉ CONFÉRÉES

L'administration internationale existe dans l'intérêt de plusieurs Etats. Nous avons déjà dit que les fonctions internationales doivent être conférées en principe indépendamment de la nationalité des candidats ou, plutôt, que la nationalité ne doit jamais être une raison suffisante ou un obstacle absolu à leur nomination, ceci dit avec toutes les réserves résultant soit d'un accord exprès entre les Etats, soit des nécessités particulières et temporaires existant pour une administration déterminée. Toutefois le seul fait qu'un individu qui remplit des fonctions internationales soit d'une nationalité déterminée peut avoir des conséquences sur la durée du temps pour laquelle ces fonctions lui sont conférées.

En effet, nous avons vu que pour le choix des fonctionnaires internationaux, la question de capacité n'est pas seule à devoir être prise en considération ; il est nécessaire d'opérer une certaine répartition des postes entre les différentes nationalités, cette répartition s'imposant de façon plus ou moins impérieuse selon le but poursuivi par l'administration envisagée.

Cette question de nationalité réapparaît lorsque l'on examine le point de savoir quelle est la durée des fonctions des agents publics internationaux. Il faut écarter tout de suite le cas où les fonctions ne sont conférées que pour une fin déterminée et limitée : par exemple celui d'arbitres nommés pour trancher un litige¹ ou des membres d'une commission internationale d'enquête ; leur activité internationale durera le temps nécessaire pour mener à bien la tâche qui leur a été confiée, elle n'aura plus ensuite de raison d'être. Mais lorsqu'il s'agit d'une administration destinée à avoir une existence permanente, la question se pose de savoir pour combien de temps leurs fonctions seront conférées aux fonctionnaires internationaux. Deux notions tendent alors dans une large mesure à faire prévaloir des solutions divergentes : tout d'abord, il semble nécessaire pour assurer une certaine continuité dans l'administration d'avoir un personnel stable, restant de longues années en fonction, et qui, sans inquiétudes pour l'avenir, soit susceptible d'acquérir des traditions administratives en ayant un sentiment de sécurité qui lui donne une complète indépendance à l'égard de toutes les organisations extérieures à l'administration interna-

1. Les membres de la Cour permanente d'arbitrage sont nommés pour six ans par les divers Gouvernements. Mais nous avons déjà exposé pourquoi, à notre avis, cette désignation ne leur confère pas la qualité de fonctionnaires internationaux : ils sont seulement aptes à le devenir et c'est le choix par les parties, à l'occasion d'un litige déterminé, qui en fait, à proprement parler, des fonctionnaires internationaux. La durée de leurs fonctions se mesure donc au temps qui leur est nécessaire pour procéder au règlement qui leur est confié.

tionale à laquelle il appartient et notamment à l'égard des administrations nationales.

Mais, d'autre part, le fait qu'une administration soit organisée par un accord entre Etats, qu'elle intéresse également plusieurs Etats, explique le désir de voir se succéder, dans les rangs de son personnel, des nationaux de divers pays afin d'ouvrir, dans une certaine mesure, l'organisation interétatique aux différents courants nationaux et d'empêcher la constitution d'un organisme parfaitement indépendant, mais extérieur à la vie profonde des nations et peut-être un peu figé dans son isolement. La coopération internationale tire sa force du concours et du travail en commun d'individus qui ont en eux non seulement leur valeur propre, mais encore toutes les ressources qui viennent de leur race et de leur nationalité.

Ces deux éléments : la nécessité de stabilité du personnel et de changement dans la nationalité des fonctionnaires, doivent entrer en ligne de compte pour fixer la durée des fonctions. C'est une question de dosage : parfois, il est difficile à réaliser et l'on se trouve en présence de toutes les discussions qui, à Genève, ont précédé et suivi les rapports Noblemaire et de la Commission des Treize. En général, sauf pour le Secrétariat de la Société des Nations, le problème a été tranché assez aisément.

Il faut, en premier lieu, distinguer entre les quelques fonctionnaires qui se trouvent à la tête d'une Administration internationale et les autres. Pour les premiers, directeurs, secrétaires généraux et leurs adjoints, la nécessité de variation ou de possibilité de variation dans la nationalité du titulaire du poste s'impose avec une très grande force. C'est en effet surtout pour eux que la personnalité, avec tout ce qu'ont pu lui apporter l'éducation et le milieu antérieur, la connaissance des aspirations d'un pays déterminé, joue un rôle capital. On demande surtout qu'ils donnent une impulsion à l'organisation internationale, cette impulsion

devant être, au bout d'un certain temps, remplacée par une autre, qui peut être différente. En effet un Directeur, un Secrétaire Général doit être avant tout une personnalité qui fera bénéficier l'administration internationale de son prestige et de son autorité.

Au point de vue de sa carrière un tel passage dans l'administration internationale, qu'il sait être momentané et qu'il a accepté comme tel, lui permet par les relations qu'il a pu s'y créer et la notoriété qu'il a pu y acquérir, soit de reprendre sa situation antérieure, soit d'en trouver une autre aisément. Au surplus, en général, l'autorité chargée de procéder à la nomination a la possibilité de choisir à nouveau la même personne, si elle le juge opportun et souhaitable étant donné le caractère international de l'administration.

La durée, pendant laquelle les fonctions internationales sont ainsi conférées au haut personnel, est assez variable, elle oscille de un à dix ans. Les mandats de très courte durée, d'un an par exemple, sont en général déclarés renouvelables : c'est le cas notamment pour le Secrétaire Général de la Commission des Réparations, pour les membres de la Commission de Gouvernement de la Sarre, de même pour les mandats de trois ans (Haut-Commissaire de la S. D. N. à Dantzig, Secrétaires Généraux Adjoints de l'Institut d'unification du Droit privé¹). Le terme de sept années est très couramment adopté² (Secrétaire Général de l'Institut pour l'unification du Droit privé, Greffier de la Cour permanente de Justice internationale, Directeur de l'Institut de Coopération intellectuelle). C'est ce terme que préconisait le rapport Noblemaire pour le haut personnel du Secrétariat de la S. D. N., après qu'un temps assez long se soit écoulé pour que

1. Il a cependant été entendu qu'on changerait au bout de trois ans la nationalité des secrétaires ce qui, pratiquement, rendra le renouvellement impossible.

2. Le Secrétaire Général de la Commission du Rhin a d'abord été nommé pour cinq ans, puis ce terme fixe a été écarté.

le passage des fonctionnaires nommés en 1919 demeure fécond. C'est aussi celui que propose la Commission des Treize pour le Secrétaire Général Adjoint, les Sous-Secrétaires Généraux, les Directeurs et le Directeur Adjoint du B. I. T.

Généralement, ce mandat, et ceci résulte des idées que nous avons rappelées plus haut, n'est renouvelable que de façon limitée¹ ou dans des cas exceptionnels². Le principe pour ces hauts postes c'est le changement de nationalité des titulaires. Cependant il n'en est pas toujours ainsi : lorsque le 17 août 1928, à l'occasion de la désignation d'un successeur au Greffier-Adjoint de la C. P. J. I. démissionnaire, s'est posée la question de savoir si le Greffier nommé pour sept ans, qui est rééligible, doit être effectivement, en principe, réélu contrairement à la pratique suivie au Secrétariat de la S. D. N. pour les postes du même rang, il fut entendu que la limitation à sept ans du mandat du Greffier a pour seul but de permettre à la Cour, le cas échéant, de ne pas renouveler ce mandat à l'expiration de cette période et que le principe de *stabilité* était le seul applicable aux fonctionnaires de la Cour, le système de roulement paraissant convenir plutôt au Secrétariat de la S. D. N., organe politique³.

C'est dans la même catégorie, avec un mandat de dix ans, qui pourrait être prolongé par le Conseil sous réserve de l'appro-

1. Le Directeur de l'Institut international de Coopération intellectuelle n'est rééligible qu'une fois (art. 14 du règlement intérieur).

2. C'est la formule adoptée par la Commission des Treize après le rapport Noblemaire. Mais il convient de rappeler que la Quatrième Commission de la Onzième Assemblée a renvoyé la question de la détermination des règles applicables à la haute direction à la Commission chargée d'étudier, en vue de la Douzième Assemblée, les problèmes relatifs à la haute direction du Secrétariat.

3. *Publications de la Cour permanente de Justice internationale*, Série E, Cinquième rapport annuel, p. 253.

bation de l'Assemblée, que la Commission des Treize¹, allongeant un peu le laps de temps fixé par la Commission Noblemaire, range le Secrétaire Général de la S. D. N.². Pour le moment, la nomination faite en 1919 l'a été sans aucune assignation de durée et la mesure s'est révélée fort sage en augmentant l'autorité, le prestige et l'indépendance de l'homme qui a été chargé de mettre en marche ce formidable organisme international. Cette mesure a permis de laisser ce poste capital à l'abri de l'intrigue³. On peut se demander devant les résultats obtenus grâce à cette pratique, s'il ne serait pas souhaitable de la voir se renouveler dans l'avenir. La possibilité en reste pratiquement ouverte d'après les suggestions de la Commission des Treize. C'est dans ce poste surtout que l'on peut et doit souhaiter « l'homme international », le « weltbürger ». Lorsqu'on a la chance de le rencontrer, il semble que la sagesse serait de le conserver précieusement. En tous cas la disposition préconisée serait assez souhaitable, à cause de sa souplesse même.

Il faut enfin faire observer que dans les administrations internationales de caractère technique pour lesquelles la question de répartition et de modification dans la répartition des nationalités n'a pas une importance primordiale, le haut personnel se voit conférer des fonctions sans limitation de durée. D'ailleurs, dans certains cas, cette pratique est le résultat de l'application de la réglementation en vigueur au siège de l'institution (Bureaux

1. Le rapport Noblemaire proposait un mandat de sept années qui aurait pu exceptionnellement être renouvelé. La nouvelle formule qui permet une prolongation sans limitation de durée semble plus adaptée à la situation très particulière du Secrétaire Général.

2. La même solution est préconisée pour le Directeur du B. I. T. qui se trouve actuellement dans une situation identique à celle du Secrétaire Général.

3. Cf. RAY, *op. cit.*, p. 238.

internationaux de Berne), ou d'une certaine imitation de ces règles (Office international d'Hygiène publique¹).

Si l'on examine maintenant la situation du reste du personnel des administrations internationales, des fonctionnaires qui se livrent à une besogne d'exécution à proprement parler, on ne peut manquer d'être frappé de la multiplicité des solutions existantes : engagements sans limitation de durée, engagements pour trois, sept, vingt-et-une, vingt-huit années. En fait, aussi bien dans la première hypothèse qui est celle des Bureaux de Berne, de l'Institut international d'Agriculture ou de l'Office international d'Hygiène publique que dans le cas de l'Institut de Coopération intellectuelle où les engagements de trois ans peuvent être renouvelés et du Greffe de la Cour permanente où à son expiration l'engagement est automatiquement renouvelé pour une période identique sauf dénonciation², il y a une permanence de droit ou de fait, qui se justifie par un souci de régularité dans le travail administratif, de compétence professionnelle des fonctionnaires dont la contrepartie à leur profit doit être la stabilité.

La question n'a fait de difficultés et n'a été sérieusement discutée que pour les fonctionnaires de Genève : le débat en effet roule autour de la combinaison de ces deux notions de stabilité administrative et de diversité des nationalités qu'il est difficile d'équilibrer parfaitement. Il est certain que le personnel de la S. D. N. est appelé à exécuter des besognes de nature administrative, qui exigent par conséquent une certaine habitude, une certaine tradition, on pourrait presque dire : une certaine routine.

1. Les juges à la Cour permanente de Justice internationale, pour la désignation desquels la nationalité ne joue en principe pas de rôle (cf. *suprà*, p. 139), ont un mandat de neuf années. Ils sont rééligibles et certains d'entre eux, en fait, ont été réélus en 1930.

2. Art. 3. Statut du personnel. Ce procédé de tacite reconduction est préconisé par la Commission des Treize.

Cependant les délégués des Etats réclament, et cela est souhaitable, que cet organisme soit ouvert aux courants nationaux, que des individus représentatifs de leur pays y apportent leurs idées, leurs initiatives, leur activité propre et n'y restent que tant qu'ils sont à l'unisson avec l'opinion publique de leur pays.

Mais d'autre part il faut s'assurer les services loyaux des fonctionnaires : il faut pouvoir exiger d'eux le dévouement à l'administration internationale et une indépendance absolue à l'égard de toute autorité nationale quelle qu'elle soit. Pour cela il faut chercher à leur donner un sentiment de sécurité pour l'avenir, il faut leur faire une situation telle qu'ils n'aient pas la tentation de garder toujours un pied dans une administration nationale, pour ainsi dire.

A raison de ces intérêts divers qui sont en présence, la question de la durée des engagements des fonctionnaires de Genève a été, depuis le début de la Société, très vivement débattue et ce sont les phases de cette discussion que nous allons maintenant brièvement retracer.

Les nominations faites en 1919 provisoirement et sans détermination de durée par le Secrétaire Général, en vertu des pouvoirs qui lui avaient été conférés par le Comité d'organisation de la S. D. N. à la Conférence de la Paix, furent ratifiées par le Conseil, dans sa session de Rome, le 19 mai 1920, sur le rapport de M. Balfour et il fut décidé que ces nominations auraient effet pour cinq ans.

A la Quatrième Commission¹ M. Ador, délégué de la Suisse, demanda le renouvellement du personnel tous les cinq ans afin d'éviter la formation d'une routine bureaucratique. Au contraire,

1. Séance du 19 novembre 1920.

à l'Assemblée, le délégué de l'Empire britannique, M. Barnes¹, fut d'avis que les nominations devaient se faire sans détermination de durée. Il désirait voir se développer un esprit international et pour cela, selon lui, il fallait que les bons fonctionnaires eussent la possibilité de se faire une carrière à Genève sans avoir le souci de se chercher une situation. On ne trancha pas la question, mais déjà étaient indiquées les positions irréductibles qui allaient être reprises d'année en année.

La question de la durée des engagements au Secrétariat a fait l'objet d'un examen très sérieux et approfondi de la part de la Commission d'experts, constituée en vertu de la décision prise le 17 décembre 1920 par la Première Assemblée. Le rapport Noblemaire, en rappelant que « la nature même des fonctions dévolues au Secrétariat, son caractère international et son universalité interdisent de donner à tous ses fonctionnaires sans exception, l'assurance d'une durée prolongée de leur emploi », détermine dans quelle mesure il croit pouvoir suggérer le système général d'engagements à longue durée. Pour le haut personnel, nous l'avons vu, des contrats à courte durée, sept ans en principe, sont proposés. Pour le personnel subalterne, chargé d'emplois manuels, de travaux d'écriture ou de copie, on conseille le recrutement sur place en suivant les usages locaux. Le personnel administratif proprement dit doit être divisé en deux catégories : les sténographes, le personnel subordonné des divers services de publication, de la bibliothèque, la majorité des employés de l'enregistrement, etc. auquel il faut assurer sa stabilité dans les meilleures conditions possibles et pour lesquels sont prévus des engagements permanents à longue durée, pouvant atteindre 28 années en

1. Séance du 17 décembre 1920. *Actes de la Première Assemblée, Séances plénières*, p. 661. Cette intervention aboutit à l'insertion des mots « ou plus » dans le texte de la résolution ouvrant la faculté aux membres du Secrétariat nommés pour cinq ans *ou plus*, en cas de renvoi, de faire appel au Conseil.

4 périodes de 7 ans, avec faculté de résiliation réciproque à chacune de ces périodes. Enfin les membres de section et le personnel assimilé, chargés de la tâche intellectuelle d'exécution du Secrétariat, doivent également bénéficier d'engagements à long terme de 21 ans, divisés en 3 périodes de 7 années, avec faculté de résiliation réciproque à l'échéance de chacune de ces périodes¹.

C'est ce système qui se trouve adopté dans les Statuts du personnel du Secrétariat et du B. I. T. En outre était ouverte la possibilité d'engagement de fonctionnaires à *titre temporaire*, notamment parmi les fonctionnaires nationaux mis temporairement à la disposition de la Société par leurs Gouvernements, permettant ainsi l'établissement d'un contact avec la vie propre des Etats².

Ce règlement de la question qui posait, sauf pour le personnel de direction, le principe de la permanence, n'a contenté pleinement ni les représentants des Etats, ni le personnel.

On lui a parfois reproché d'établir la permanence là où elle ne devrait pas être : M. Duzmans, délégué de la Lettonie, a fait valoir en 1926 qu'il faudrait appliquer aux postes supérieurs le principe de la semi-permanence, car de l'expérience et de la continuité dans le travail y sont nécessaires, pour les postes de seconde catégorie, le principe de *rotation* pour permettre la représentation successive des diverses nationalités, ce qui présenterait l'avantage de rapporter dans les divers pays la connaissance du travail et des idéaux de la S. D. N.

Mais ce qui a été critiqué surtout c'est ce système des engagements septennaux avec possibilité de renouvellement. La faculté

1. Cf. J. O., S. D. N., mars-avril 1921, p. 113 et s.

2. *Actes de la Deuxième Assemblée, Séances des Commissions*, C. II, p. 189 et s.

3. Des fonctionnaires *surnuméraires* peuvent être engagés à court terme pour assister le personnel régulier dans des circonstances spéciales.

de dénonciation unilatérale tous les sept ans a annihilé pratiquement le principe de permanence contenu, en théorie, dans un engagement de 21 ou 28 ans. Aussi un sentiment de véritable insécurité est-il apparu dans le personnel : n'étant pas sûr du lendemain il a cherché des appuis au dehors, qui lui permettent éventuellement de retrouver une situation, lorsqu'un emploi stable s'est présenté, il a démissionné. On a été jusqu'à parler de « crise du Secrétariat ».

En 1929, ce malaise est évoqué devant l'Assemblée : M. Dalton, délégué de l'Empire britannique, demande¹ que les fonctionnaires détiennent en majorité des contrats à long terme, afin qu'ils consacrent à la S. D. N. l'activité des meilleures années de leur vie. La révision tous les sept ans ne peut avoir qu'un effet déprimant. M. Henderson, en séance plénière², affirme à nouveau ce point de vue qui trouve son expression dans le projet de résolution britannique, tendant à la constitution d'une Commission d'enquête³.

Cependant dès ce moment M. Cavazzoni, délégué de l'Italie, développe un point de vue, opposé en partie : on ne peut adopter ici le système des administrations internationales avec un personnel stable. Au Secrétariat la stabilité n'est possible que pour les catégories inférieures, il faut à côté d'elles des fonctionnaires d'un rang supérieur qui soient des spécialistes ou des fonctionnaires provenant des cadres nationaux afin d'ouvrir, d'une façon permanente, le Secrétariat à l'influence de tous les courants nationaux.

Au cours des travaux de la Commission des Treize le débat se circonscrit nettement ; on est d'accord sur le principe de la nécessité de la permanence : elle apparaît comme la base de toute

1. *Actes de la Dixième Assemblée, Séances des Commissions*, C. IV, p. 33.

2. Séance plénière du 6 septembre 1929.

3. « Les membres du personnel de la Société devraient avoir, autant que possible, un emploi permanent et des contrats de longue durée. »

bonne administration, en permettant d'utiliser les expériences acquises et de créer d'utiles et saines traditions. Elle permet d'autre part d'éviter que les fonctionnaires se présentent comme les représentants de leurs Gouvernements dont ils dépendraient pour l'avenir. On est d'accord également sur la nécessité d'y apporter des réserves pour ne pas priver le personnel des contacts indispensables avec l'opinion publique des divers Etats membres de la Société et mettre obstacle au roulement qui permet d'introduire au Secrétariat des représentants de toutes les nationalités.

La Commission, nous l'avons vu, excepte de la permanence la haute direction du Secrétariat. Elle est d'accord pour préconiser des engagements sans limitation de durée, pour les membres des deuxième et troisième divisions, les interprètes, traducteurs, rédacteurs, mais par contre une opposition irréductible se manifeste au cours de ses travaux à propos des chefs de service, se traduisant par la rédaction d'un avis de la minorité¹ et par une lutte acharnée devant la Quatrième Commission².

Suivant la minorité, des fonctionnaires qui accomplissent la tâche intellectuelle d'exécution et de préparation du Secrétariat « doivent être au courant de l'opinion générale de leur pays pour pouvoir apporter à l'œuvre commune, d'une façon aussi complète que possible, les conceptions existant dans les diverses parties du monde ». Elle préconise donc des contrats de sept ans renouvelables pour de nouvelles périodes de la même durée. En somme elle réclame le maintien du *statu quo*.

Mais la Quatrième Commission, rejetant cette manière de voir, a, sur ce point, adopté les conclusions de la majorité tendant à pourvoir, dorénavant, les membres et les chefs de section de *contrats à durée indéterminée*. Toutefois, pour assouplir le système,

1. Exposé du comte Bernstorff, de M. Gallavresi, de M. Parra-Pérez et de M. Urrutia. Appendice I au Rapport de la Commission des Treize.

2. Séances des 25 et 26 septembre 1930.

la possibilité a été prévue pour le Secrétaire Général de procéder à des nominations temporaires dans des cas qui ne sont pas limitativement énumérés¹. En outre on a signalé la possibilité, pour « parer à la cristallisation ou à l'encroûtement par la routine », de faire passer les fonctionnaires par différents postes, au lieu de les laisser définitivement affectés à une fonction déterminée.

De tout cela il résulte donc, que, désormais, en principe, il n'y aura à Genève de cessations des fonctions par l'expiration du temps pour lequel elles ont été conférées qu'au cas de fonctions temporaires ou encore au cas de fonctions supérieures et de direction.

II. — L'INTERRUPTION UNILATÉRALE DES FONCTIONS

Que les fonctionnaires internationaux soient engagés sans détermination de durée ou que leur mandat leur soit confié pour un temps fixe, l'interruption des fonctions est toujours possible de la part du titulaire du poste et de la part de l'administration, sous certaines conditions et moyennant l'accomplissement de certaines formalités. Il n'y a là, en somme, que l'application des règles générales sur la fonction publique².

Le fonctionnaire peut, tout d'abord, faire cesser unilatéralement

1. Ces nominations sont possibles notamment pour faire appel à des techniciens, à des personnes possédant des compétences spéciales en matière politique ou autres, à des personnes engagées en vue de travaux urgents ou exceptionnels, à des personnes à qui, pour des raisons de santé, ne pourraient être offertes ou qui, pour convenances personnelles, ne pourraient accepter des nominations permanentes.

Le Secrétaire Général estimait, devant la Quatrième Commission, que la proportion des postes temporaires serait toujours assez élevée et ne tomberait sans doute pas au-dessous de 33 o/o.

2. Pratiquement, on le sait, le système de la situation contractuelle et celui de la situation légale et réglementaire des fonctionnaires permettent d'arriver au même résultat en cas de renvoi non motivé et sans préavis de l'administration. L'allocation d'une indemnité, qui est une stricte obligation avec la théorie contractuelle, apparaît comme une mesure d'équité de l'autre point de vue.

ses fonctions en donnant sa *démission*. Cette possibilité lui est toujours ouverte, mais seulement sous la condition d'observer un certain délai de préavis variant, suivant les cas, de un à six mois, que le supérieur hiérarchique peut généralement abrégé s'il le juge opportun. La démission doit en principe être adressée à l'autorité qui a procédé à la nomination ou à son Président si c'est un corps. Lorsque les nécessités du service l'exigent, la démission peut être refusée, mais une telle mesure doit avoir un caractère temporaire et on doit indiquer alors au fonctionnaire à quelle date sa démission pourra être acceptée.

Pratiquement la démission est le seul procédé possible de sortie de la fonction internationale pour les titulaires de hauts postes, nommés sans détermination de durée ou dont on désire, avant l'expiration de leur mandat, voir cesser les services. La révocation d'un homme qui a été Directeur de l'Union Panaméricaine, Secrétaire Général de la S. D. N. ou Directeur du B. I. T. est impossible. Si éventuellement un haut fonctionnaire de ce rang avait une attitude que les délégués des Etats jugent incompatible avec la conception qu'ils se font des devoirs de sa charge, il est probable qu'on lui ferait connaître, avec toute la diplomatie désirable, qu'il est « hautement souhaitable » de le voir se retirer¹.

1. RAY (p. 238) estime que le refus du budget ou le refus d'inclure le traitement du Secrétaire Général au budget pourrait, dans des cas graves, permettre à l'Assemblée de manifester son opinion, bien qu'elle ait certainement le droit de procéder à une révocation.

Le Statut de 1920 de la C. P. J. I. ne prévoyait pas, pour les juges, la démission. Cette lacune a été comblée en 1929 et le nouvel art. 13 porte qu'en cas de démission d'un membre de la Cour, la démission sera adressée au Président de la Cour pour être transmise au Secrétaire Général de la S. D. N.

La Commission des Treize a proposé un délai de préavis de six mois, supérieur à celui qui était pratiqué jusqu'alors (art. 22 du Statut du Secrétariat). Le délai de préavis peut d'ailleurs être déterminé spécialement dans le contrat d'engagement.

La cessation des fonctions avant l'expiration du délai de préavis doit être considérée comme un manquement aux engagements pris.

La démission laisse tous droits au traitement jusqu'à la fin des fonctions. Quant aux retraites et indemnités de tous ordres, le montant des allocations dépend de la durée des services antérieurs.

L'interruption unilatérale des fonctions peut émaner, d'autre part, de l'administration et ceci dans trois séries d'hypothèses : tout d'abord il doit être possible d'écarter un fonctionnaire qui se révèle incapable ou insuffisant. Ce pouvoir de *révocation* appartient, en principe, à l'autorité qui est chargée de la nomination ; toutefois, à raison du caractère de la situation des Juges à la C. P. J. I., ils ne peuvent être relevés de leurs fonctions que si, au jugement unanime des autres membres, ils ont cessé de répondre aux conditions requises (art. 18 du Statut). Ce jugement « par les pairs » est la conséquence de l'indépendance absolue qu'il est nécessaire d'assurer aux membres de la Cour dès qu'ils sont élus.

La révocation apparaît comme une mesure disciplinaire. Les motifs qui la rendent nécessaire sont donc souverainement appréciés par l'autorité compétente qui est tenue, d'autre part, de respecter les garanties prévues en pareil cas au profit du fonctionnaire (Communication du dossier, comparution, avis d'un organe paritaire¹, etc.). Dans les cas les plus graves la révocation a lieu *sans préavis* et comporte la perte du droit aux indemnités, retraites, etc.

1. Dès mars 1920 le Directeur du B. I. T. a institué un Comité paritaire devant lequel les fonctionnaires menacés de révocation peuvent se pourvoir. Après son examen, l'affaire est portée devant le Directeur qui décide en pleine connaissance de cause. Au Secrétariat la Commission consultative chargée des questions de discipline, qui deviendra le Comité contentieux, joue un rôle analogue.

Il faut noter d'autre part la possibilité d'appel au Conseil, ouverte, en cas de renvoi, aux fonctionnaires nommés pour une durée de cinq ans au moins par la décision de l'Assemblée du 17 décembre 1920. Actuellement un tel recours existe devant le Tribunal administratif (cf. *infra*, p. 275).

Bien entendu la révocation étant une mesure disciplinaire, prise dans l'intérêt de la bonne gestion des intérêts internationaux et destinée à écarter des éléments incapables ou nuisibles, il ne peut être question d'allouer une indemnité aux fonctionnaires remerciés¹.

D'autre part l'administration internationale peut décider de se priver désormais des services d'un fonctionnaire lorsque sa conduite ou ses aptitudes, sans nécessiter de mesure disciplinaire, paraissent cependant notoirement insuffisantes. Ce droit a été reconnu expressément par le collège de juristes chargé par le Conseil de la S. D. N. de lui donner un avis dans l'affaire F. M.²

Il a dit notamment qu'en décembre 1920 le Secrétaire Général s'était rendu compte que M. F. M., en raison de l'état de sa santé, n'avait pas « la tranquillité d'âme ni l'esprit de collaboration nécessaires ». « En vertu de ses pouvoirs le Secrétaire Général aurait pu renvoyer M. F. M. immédiatement sous réserve des indemnités qu'il y aurait eu lieu de lui accorder ». Le chef hiérarchique a le droit d'apprécier si un fonctionnaire est apte ou non à remplir ses fonctions. Du moment que la décision d'éloigner un fonctionnaire est inspirée uniquement par la considération des intérêts de l'Administration, il n'y a pas lieu d'examiner le bien fondé de l'appréciation.

Cette possibilité de renvoi n'a donc pas à être expressément prévue par un texte, elle est la conséquence de la notion même d'organisation administrative. Toutefois elle est parfois réglée par des dispositions spéciales (art. 5, Règlement du personnel de l'Institut international pour l'unification du Droit privé ; art. 74, Statut du Secrétariat S. D. N.). Cependant comme le fonctionnaire

1. Les fonctionnaires de Berlin prévus par le plan Dawes pouvaient être dans ce cas, dans une certaine mesure, tenus de rembourser une partie de l'indemnité de première installation.

2. Cf. *suprà*, p. 79 et *infra*, p. 270.

qui fait l'objet d'une telle mesure n'a pas, par hypothèse, commis de faute professionnelle, l'administration est tenue de l'en prévenir à l'avance et aussi de lui allouer une certaine indemnité¹.

En principe une telle résignation unilatérale peut intervenir à tout moment pendant la période de stage ou après la fin du stage, le délai de préavis et le montant de l'indemnité diffèrent seulement dans ces deux hypothèses. Dans le système d'engagements à durée non déterminée, tel qu'il a été organisé pour les organes administratifs de la S. D. N. à la suite des travaux de la Commission des Treize, sont prévus des rapports septennaux sur la conduite et la capacité des fonctionnaires. Si ces rapports ne sont pas satisfaisants, le Secrétaire Général pourra mettre fin à l'engagement du fonctionnaire moyennant un préavis de six mois et celui-ci ne perdra pas les avantages résultant pour lui du fonctionnement de la Caisse des Pensions². Toutefois cette disposition ne met pas obstacle au droit de congédiement à tout moment, dans les conditions prévues par le Statut, dès lors que l'activité professionnelle du fonctionnaire se révèle insuffisante.

L'administration internationale a également le droit de congédier un fonctionnaire dont l'état physique est tel, qu'il n'est plus apte à rendre les services que l'on doit attendre de lui. Nous avons vu qu'on prévoit généralement la possibilité de congés de maladie d'une certaine durée avec ou sans traitement. Les dispositions statutaires relatives au personnel international admettent la possibilité d'un congédiement soit au cours du congé de maladie, moyennant une indemnité pour la durée du congé de maladie restant à courir, soit à la fin du congé de maladie ; dans ce cas,

1. Très fréquemment le paiement du traitement tient lieu de préavis.

2. Le rapport sera examiné par le Comité de reclassement qui adressera un rapport au Comité des Nominations. En cas de résiliation de l'engagement le Comité contentieux peut, à la demande du fonctionnaire, être appelé à donner son avis (art. 62 *bis* du projet amendé de Statut).

suivant l'administration considérée, le fonctionnaire se voit allouer une indemnité¹ ou bénéficie des diverses prestations résultant des institutions de prévoyance, caisse des retraites, etc.

Enfin, les cadres de l'administration internationale ne peuvent pas être immuables, certains postes peuvent se révéler superflus ou perdre leur nécessité : c'est ainsi que le Secrétaire Général de la S. D. N. faisait connaître à la Quatrième Commission de la Onzième Assemblée que les postes de la Section des Mandats seraient dans un avenir plus ou moins proche appelés à disparaître. Sans doute, dans certains cas, leurs titulaires peuvent-ils être affectés à d'autres fonctions. Mais cela n'est pas toujours possible et il est nécessaire d'envisager pour l'administration la faculté de se priver des services d'un fonctionnaire devenu ainsi sans emploi. Toutefois, une telle mesure ne peut être prise qu'en allouant une indemnité compensatrice assez importante, un délai de préavis doit également être observé : cette possibilité de mise à la retraite pour suppression de poste a été prévue notamment, par le Traité de Lausanne (art. 114), une indemnité devra être accordée au profit des employés sanitaires licenciés par suite de la suppression du Conseil supérieur de Santé de Constantinople. De très longues dispositions relatives à cette matière sont contenues dans le Règlement de novembre 1929 du Personnel de Berlin, institué par le plan Dawes et ceci à raison de la liquidation de cette administration. Le Statut du Personnel du B. I. T., dans sa rédaction de 1923 contenait également², à cet égard, des règles formelles et prévoyait une indemnité proportionnelle à la durée des services

1. A l'Institut de Coopération intellectuelle une indemnité de six mois de traitement est prévue dans ce cas. Dans les administrations de Genève le fonctionnaire affilié à la Caisse de Prévoyance ou à la Caisse de Pensions n'aura droit à aucune autre indemnité.

2. Art. 49 et 57. L'avis de la Commission administrative était requis avant de décider la suppression d'un poste.

et pouvant atteindre le taux de deux ans de traitement. Mais, lors de la révision de 1928, il avait été proposé à l'Assemblée, de ne plus prévoir dans le nouveau Statut la possibilité d'une suppression de poste, ou, si elle décidait le maintien de cette possibilité, d'accroître sensiblement les compensations prévues.

Le rapport de la Commission des Treize est absolument catégorique¹ : un poste peut être supprimé en raison de la réorganisation du service et outre le droit éventuel à une pension de retraite, une indemnité de six mois ou d'un an de traitement doit être allouée selon que le fonctionnaire a été moins ou plus de sept années en fonctions.

III. — LIMITE D'ÂGE

Pour un certain nombre de fonctionnaires existe une limite d'âge, à l'arrivée de laquelle ils doivent cesser leurs fonctions. Mais cette règle n'est pas absolument générale, et elle ne s'applique pas aux fonctionnaires d'un rang supérieur², ni aux juges de la Cour permanente de Justice internationale et l'on a pu voir tel d'entre eux s'acquitter à plus de quatre-vingts ans de ses fonctions, avec la plus grande autorité et un prestige tout à fait incontestable. De même, la Commission Européenne du Danube n'a pas fixé de limite d'âge pour ses employés qui peuvent être, si besoin est, mis à la retraite d'office.

La limite d'âge n'est pas toujours la même, elle n'est généralement pas fixée d'une façon absolue et le supérieur hiérarchique, compétent pour procéder à la nomination, peut la reculer d'un

1. Art. 20 et 75 du projet amendé de Statut du Secrétariat. Un préavis de trois ou six mois est prévu selon la catégorie à laquelle appartient le fonctionnaire considéré.

2. C'est ainsi qu'au Secrétariat de la S. D. N. la limite d'âge ne s'applique pas aux directeurs et aux fonctionnaires d'un rang supérieur à celui de directeur.

certain nombre d'années lorsqu'il le juge opportun. En outre, elle ne s'applique qu'au personnel régulier ; pour des travaux spéciaux, des personnes peuvent être engagées, qui l'ont déjà dépassée.

A l'Institut International d'Agriculture, la limite d'âge est fixée à 65 ans. Pour les organismes de Genève fixée d'abord à 55 ans, elle a été élevée à 60 ans, par une décision ultérieure de l'Assemblée et la Commission des Treize en a proposé le maintien, en principe, de cette limite avec la faculté pour le Secrétaire Général, de retenir, dans des cas exceptionnels, un fonctionnaire jusqu'à l'âge de 65 ans et d'engager pour des travaux spéciaux, des fonctionnaires ayant même dépassé cet âge¹.

Il semble donc que se manifeste une tendance à stabiliser, sauf pour les chefs de certaines administrations internationales, la situation des fonctionnaires internationaux, ceux-ci ne pouvant être appelés à quitter leurs fonctions que dans le cas où des nécessités impérieuses et spéciales du service l'exigent, dans des conditions analogues, en somme, à celles qui existent pour les fonctionnaires des administrations nationales. A notre sens une telle tendance propre à assurer la continuité du travail administratif, l'indépendance des fonctionnaires à l'égard de tout cadre étatique, est tout à fait souhaitable, mais elle doit se concilier avec d'autres pratiques de nature à assurer aux organisations internationales, surtout à celles qui sont obligées par leur activité politique, économique et sociale de se tenir au courant et en contact avec l'opinion publique de tous les pays, non seulement une documentation à jour, mais une véritable communication avec tous les courants nationaux. C'est pourquoi, à côté de mesures d'organisation administrative comme les mutations de service à service, il est nécessaire de ne garder le haut personnel en fonc-

1. Art. 26 du projet amendé de Statut.

tions que durant un temps limité et d'adjoindre en quantité assez considérable un personnel international temporaire, qui puisse apporter à Genève le témoignage de l'état d'esprit des divers Etats et en ramener la connaissance de la vie et de l'organisation internationale. La durée normale des fonctions apparaît donc liée aux nécessités propres de l'administration internationale. Les causes accidentelles de cessation des fonctions sont, au contraire, celles qui existent dans toute administration.

CHAPITRE VIII

Voies de recours ouvertes aux fonctionnaires internationaux

Les règles déterminant les conditions d'activité du fonctionnaire international prévoient généralement pour ce dernier certaines sanctions, qui peuvent lui être infligées lorsque, de l'avis de son chef hiérarchique ou des représentants des Etats intéressés, il a méconnu ses obligations¹. L'administration internationale a généralement, par ce procédé, le moyen d'obtenir du fonctionnaire l'exécution de ses engagements. Mais qu'advient-il lorsque le fonctionnaire prétend que l'administration interétatique a méconnu ses droits ou pris à son égard une mesure contraire à l'équité ? Comment arriver à régler un différend de cet ordre qui met aux prises, d'une part, un individu, et d'autre part, les représentants de plusieurs Etats ou le chef d'une administration internationale. Sans doute, il peut s'agir de ces mesures intérieures nécessaires à la bonne organisation d'une administration publique, qu'elle soit nationale ou internationale, et pour lesquelles il est nécessaire de reconnaître à l'autorité supérieure, en l'espèce aux représentants des Etats, un pouvoir discrétionnaire. Dans ce cas, il est bien certain que le fonctionnaire qui s'estimerait lésé en équité par une disposition de cet ordre ne pourrait s'adresser pour la voir modifier qu'à son auteur ou au supérieur hiérarchique

1. Voir *suprà*, chap. iv.

de ce dernier. Mais le fonctionnaire international, que sa condition soit déterminée par un contrat ou comprise dans les cadres d'une institution se trouve toujours dans une situation *juridique*, c'est-à-dire que du fait de son acceptation d'une fonction publique internationale résulte pour lui un ensemble de droits et d'obligations, échappant sans doute au cadre juridique étatique, mais ne tombant pas de ce fait, dans le seul domaine de l'équité. Comment peut alors s'opérer le règlement de difficultés, qui surgissent à propos des termes du Statut, du contrat d'engagement et qui posent des questions de droit ?

Pour des motifs fort différents sans doute, le problème apparaît analogue à celui qui s'est présenté pour les fonctionnaires en France, au lendemain de la Révolution : à ces différends, on ne trouve pas de juge, il n'y a pas de tribunal compétent. En France, la raison se trouve dans la séparation des autorités administratives et judiciaires, telle qu'elle résulte des textes de 1790 et de l'an III : les tribunaux judiciaires n'étant pas compétents pour statuer sur un différend entre un fonctionnaire et l'administration, aucun tribunal spécial n'étant organisé. Le remède à cet état de choses devait apparaître au cours du XIX^e siècle, par suite de l'évolution aboutissant à faire du Conseil d'Etat le juge administratif et le protecteur, grâce à la voie du recours pour excès de pouvoir, des droits des fonctionnaires.

Dans l'ordre international, le règlement juridictionnel des conflits entre le fonctionnaire et les représentants des Etats intéressés ou l'administration internationale se heurte aussi à l'absence de tribunal compétent. Il apparaît, tout d'abord, impossible *a priori* d'admettre la compétence des juridictions nationales d'un Etat, quel qu'il soit : tribunaux de l'Etat où siège l'organisme international ou dont le fonctionnaire est ressortissant. En effet, l'accord interétatique, qui a créé l'organisme administratif, a pu stipuler que les représentants des Etats membres

jouiraient des privilèges et immunités diplomatiques¹, il en résulte que les tribunaux de ces Etats devraient se déclarer incompétents, si les représentants ou un agent nommé par ceux-ci étaient assignés devant eux par un fonctionnaire. Mais, même en l'absence de clause contractuelle relative aux immunités, nous estimons que les tribunaux nationaux sont incompétents pour trancher un tel différend : les Etats se sont entendus, en effet, pour créer un organisme international dont les agents, échappant au cadre juridique étatique, doivent remplir une mission d'intérêt international, leur situation juridique, qu'elle soit statutaire ou contractuelle, suppose toujours l'existence d'une manifestation de volonté émanant médiatement ou immédiatement des représentants de plusieurs Etats. Un des Etats contractants violerait à notre sens, le pacte d'organisation de l'administration commune, en tranchant seul par le moyen de ses tribunaux, une difficulté existant entre l'organisme central et un de ses fonctionnaires. Il méconnaîtrait l'indépendance nécessaire de ces fonctionnaires à l'égard d'un ordre juridique interne, quel qu'il soit. Un Etat partie à une organisation administrative internationale méconnaîtrait certainement les obligations résultant de sa participation à la création d'un organisme de cette nature, en laissant ses tribunaux statuer sur une contestation s'élevant au sujet des droits et devoirs d'un fonctionnaire de cette administration. Même si celui-ci est son ressortissant, l'Etat a accepté que cet individu,

1. La concession des privilèges et immunités diplomatiques aux représentants des Etats dans un organisme d'intérêt commun est extrêmement fréquente : Cf. art. 7, al. 4 du Pacte de la Société des Nations, art. 240, al. 3 Traité de Versailles, art. 37 du Statut du Danube du 23 juillet 1921.

Pour la Société des Nations l'arrangement de 1926 entre le Gouvernement helvétique et le Secrétaire Général (*J. O.*, 1926, p. 1422) porte : « Le Gouvernement fédéral suisse reconnaît que la Société des Nations possédant la *personnalité internationale* et la *capacité juridique* ne peut être en principe, selon les règles du droit des gens, actionnée devant les tribunaux suisses sans son consentement exprès ».

dans la mesure où il agit sous les ordres et dans l'intérêt de l'organisme international, échappe à sa juridiction¹.

Le problème se poserait différemment, si un fonctionnaire international assignait le représentant de l'organisme interétatique devant un tribunal d'un Etat non membre du groupement considéré : cette hypothèse aurait pu se présenter, avant l'organisation du Tribunal Administratif de la Société des Nations, si un citoyen américain, fonctionnaire au Secrétariat ou au B. I. T. avait cité

1. Les tribunaux italiens ont été saisis de demandes relatives à l'exécution de leur contrat d'engagement émanant d'anciens fonctionnaires de l'Institut international d'Agriculture de Rome. Les deux premiers degrés de juridiction ont jugé en sens contraire et l'affaire est actuellement soumise à la Cour de Cassation de Rome. Il convient de noter qu'au moment où les instances ont été engagées, l'Institut, ni les représentants ou agents ne jouissaient des privilèges et immunités diplomatiques qui n'ont été concédés que par une loi italienne de mai-juin 1930. Cependant il nous apparaît que, même dans ces conditions, la compétence des tribunaux italiens est extrêmement discutable, car elle constituerait une ingérence caractérisée d'un Etat particulier, dans une administration que cet Etat s'est engagé à traiter comme un organisme international.

Il en est ainsi même lorsqu'une disposition de droit interne a reconnu la personnalité morale à l'organisme en question. Cf. art. 3 du Règlement, annexe n° 1 à la Convention du 20 mai 1875 pour assurer l'unification internationale et le perfectionnement du système métrique : « Le Gouvernement français prendra, sur la demande du Comité international, les dispositions nécessaires pour faire reconnaître le Bureau comme établissement d'utilité publique ». Une mesure de cette nature ne change pas le caractère international de l'institution ni de son personnel.

On peut rapprocher la situation des administrations internationales, échappant dans leurs rapports avec leurs fonctionnaires à la juridiction locale, de celle du Saint-Siège antérieurement au Traité du Latran : Les tribunaux italiens s'étaient déclarés compétents dans un litige entre un employé et le Vatican, cette solution fut généralement critiquée par les auteurs et en particulier par Benghi, auteur et rapporteur du projet de la loi des Garanties, qui approuvait la création *proprio motu* par Léon XIII, le 25 mai 1882, de Tribunaux administratifs pontificaux (GRUNEBaum-BALLIN, *De l'utilité d'une juridiction spéciale pour le règlement des litiges intéressant les services de la Société des Nations*, *Rev. dr. int. législ. comp.*, 1921, p. 67 et s.)

le Secrétaire Général ou le Directeur devant les tribunaux des Etats-Unis. Il semble bien que, dans ce cas encore, ces juridictions nationales devraient se déclarer incompétentes : en effet, le Secrétaire Général, dans ses rapports avec les fonctionnaires du Secrétariat, agit en qualité comme un agent du Conseil composé des représentants des Etats, l'assigner, équivaut à citer en justice les Etats membres de la Société, or c'est une règle bien admise en droit des gens qu'un Etat ne peut être justiciable, sans son agrément formel, des tribunaux d'un Etat étranger. Il en résulte donc nécessairement, qu'aucune juridiction nationale n'est compétente pour statuer sur les différends qui peuvent s'élever entre un fonctionnaire et l'administration internationale considérée.

On pourrait songer à utiliser, pour régler des conflits de cet ordre, les tribunaux internationaux existants, la Cour permanente d'Arbitrage de La Haye et surtout la Cour permanente de Justice internationale. Bien entendu, un accord entre Etats serait nécessaire pour prévoir cette extension de la compétence de ces juridictions, mais à supposer que l'on admette des individus à ester devant elles dans ces conditions, il y a lieu de se demander si la solution serait excellente. Ne risquerait-on pas d'encombrer le rôle de la Cour d'un grand nombre d'affaires d'un intérêt relativement mince et ceci au détriment des grandes causes internationales qui doivent normalement retenir l'attention des juges. Il est bien certain, qu'en attribuant compétence à la Cour dans des litiges de cet ordre, il serait nécessaire de prévoir la constitution d'une Chambre spéciale, restreinte, et la possibilité d'une procédure rapide pour statuer sur ces différends. Dans ces conditions, cette solution serait peut-être la plus simple, la plus pratique et la moins onéreuse : si l'on songe, en effet, au nombre et à l'éparpillement des organismes administratifs internationaux, la constitution de juridictions *spéciales* pour statuer sur les litiges naissant entre les fonctionnaires et les administrations n'est guère possible

dans la majeure partie des cas, l'organisation de la compétence de la Cour permanente de Justice internationale et d'une procédure écrite, analogue à celle qui existe pour les recours devant le Conseil d'Etat français, permettrait, semble-t-il, de mettre un terme au régime d'arbitraire qui existe généralement aujourd'hui.

Privés de tout recours contentieux devant les juridictions nationales ou internationales, les fonctionnaires internationaux ne peuvent donc, en principe, adresser leurs réclamations qu'à l'organe international suprême dont ils dépendent, c'est-à-dire, à la Conférence, au Conseil, au Comité composé des représentants des Etats intéressés. Et telle a été la seule voie de recours qui leur ait été ouverte jusqu'à la Constitution d'un organisme international beaucoup plus important, employant un très grand nombre d'individus, soumis à un Statut abondant et complexe : dès la constitution de la Société des Nations, M. Grunebaum-Ballin¹ prévoyait qu'elle ne voudrait pas se résoudre à être juge et partie dans les procès intéressant la marche de ses services, qu'elle ne pourrait accepter la compétence d'aucune des juridictions internes des divers Etats et que d'ailleurs ces juridictions refuseraient de retenir la connaissance de pareils litiges et il concluait à la nécessité de la constitution d'une juridiction spéciale. Toutefois, l'organisation d'un tribunal administratif à Genève ne s'est pas faite immédiatement, elle a été précédée par le système de droit commun, pour ainsi dire, du recours aux représentants des Etats, puis a été faite l'expérience que l'on pourrait qualifier, par analogie avec le droit interne, de la justice retenue : l'organe international adoptant la solution proposée par un corps techniquement compétent ; enfin, pour jouer en quelque sorte un rôle préventif, pour éviter les conflits entre les fonctionnaires et l'administration internationale, des organes paritaires de consultation ont été créés, destinés à éclairer les décisions de cette administration

1. *Op. et loc. cit.*

et à en réduire l'arbitraire. La création d'un tribunal administratif à Genève est apparue nécessaire en dépit de ces divers procédés de protection des droits des fonctionnaires. Un recours juridictionnel est également ouvert aujourd'hui aux fonctionnaires du Greffe de la Cour de La Haye. Un projet récent prévoit enfin l'institution d'un tribunal administratif pour une organisation internationale d'une réelle importance : l'Institut d'Agriculture de Rome.

Nous examinerons successivement les diverses voies de recours qui sont ouvertes aux fonctionnaires internationaux :

I. Recours administratif et politique.

II. Recours juridictionnel.

I. — RECOURS ADMINISTRATIF ET POLITIQUE

En principe, le fonctionnaire international, qui est l'objet de la part de son chef hiérarchique d'une mesure qu'il estime injustifiée, peut en appeler à l'organe suprême, c'est-à-dire à celui qui est constitué par les représentants des Etats. C'est ainsi que les fonctionnaires des Commissions fluviales peuvent présenter leurs requêtes contre les décisions du Secrétaire Général devant la Commission qui statue souverainement. Il en était de même, pour les fonctionnaires de la Commission des Réparations. Le Règlement de 1928 prévoyait que les décisions du Comité du Personnel pouvaient être suspendues et déferées à la Commission à la requête du Secrétaire Général ou de toute autre membre du Comité. Il est admis pratiquement que les fonctionnaires de l'Office International d'Hygiène peuvent s'adresser au Comité, ceux de l'Institut du Froid au Conseil d'Administration de l'Institut d'Agriculture au Comité permanent ; les fonctionnaires de l'Union Panaméricaine s'adressent au Bureau de l'Union.

C'est un recours de la même nature qu'a organisé une Résolution de l'Assemblée de la Société des Nations du 17 décembre 1920,

donnant aux fonctionnaires du Secrétariat et du B. I. T. nommés pour cinq ans ou plus, le droit de faire appel, en cas de renvoi, au Conseil ou au Conseil d'Administration du B. I. T.¹.

Dans le cas de Bureaux internationaux dépendants, les fonctionnaires, qui sont traités suivant les règles applicables aux fonctionnaires locaux, n'ont de recours que devant des autorités locales : c'est ainsi que les fonctionnaires des Bureaux de Berne, peuvent, contre toute mesure qui leur paraît injustifiée, en appeler au Conseil Fédéral.

Toutefois, il semble bien, même en l'absence de dispositions expresses sur ce point, que le fonctionnaire ne pourrait s'adresser au corps constitué par l'ensemble des représentants des Etats qu'après avoir obtenu une décision du fonctionnaire hiérarchiquement le plus haut placé : Directeur, Secrétaire Général, etc. D'ailleurs, cette solution est parfois expressément prévue (art. 6 du Statut du Personnel de l'Institut International d'Agriculture ; art. 5, Section 46 des Regulations of the Pan American Union). C'est là une règle nécessaire de bonne administration de nature à sauvegarder les droits des fonctionnaires et à éviter la multiplication des recours devant un organe qui, tout compte fait, a autre chose à faire.

Les dispositions concernant le personnel de l'Union Panaméricaine contiennent encore une prescription particulière au sujet de ces recours : il est interdit de s'adresser pour un avancement, une augmentation de salaire, une question de discipline ou d'administration à *un membre* du Bureau. Il semble bien que l'on cherche à éviter par là, que les fonctionnaires prennent comme avocat de leur cause un des diplomates composant le Bureau et

1. *Actes de la Première Assemblée, Séances plénières*, p. 663.

Cette faculté qui se trouvait insérée dans le Statut du Secrétariat de 1926 (art. 67) a été abrogée à partir du 1^{er} janvier 1928 par la résolution du 26 septembre 1927, créant le Tribunal administratif de la Société des Nations.

qui serait sans doute leur compatriote. C'est là une tentative exceptionnelle pour obvier à un des inconvénients de cette voie de recours : il est fatal que le fonctionnaire qui s'adresse à un corps composé de diplomates cherche à s'assurer la bienveillance et le concours du représentant de son propre Gouvernement, la mesure prise à son égard pourra donc se ressentir d'un dosage d'influences plus politique peut-être que juridique.

Théoriquement, ce système de recours est indéfendable : il n'apporte aucune garantie au fonctionnaire qui a devant lui un organe à la fois juge et partie, organe sans compétence spéciale, s'il s'agit d'un règlement purement juridique. En fait, le système a fonctionné pendant longtemps et fonctionne encore actuellement dans un certain nombre de cas sans trop de heurts : ceci tient à ce que les administrations internationales ne comptent souvent qu'un nombre restreint de fonctionnaires, soumis à une réglementation relativement rudimentaire et que les difficultés peuvent s'arranger à l'amiable avec un directeur ou un Secrétaire Général qui connaissent les fonctionnaires personnellement et sont en contact quotidien avec eux. Il faut noter, en outre, que, dans certains cas, ces administrations internationales ont cherché à être un modèle pour les administrations locales encore rudimentaires et se sont montrées particulièrement équitables et bienveillantes à l'égard des fonctionnaires.

Cependant, le recours purement hiérarchique et le recours aux représentants des Etats sont rapidement apparus insuffisants lorsqu'a été organisée, à Genève, une administration internationale importante groupant des centaines d'individus. Deux ordres de correctifs ont été imaginés : tout d'abord, la création d'organes paritaires destinés à être consultés par les autorités administratives avant de prendre une mesure concernant les fonctionnaires, d'autre part, la constitution d'un corps spécial, techniquement compétent, dont le Conseil de la Société des Nations a décidé de

suivre l'avis lorsqu'il a été saisi d'un recours émanant d'un fonctionnaire.

Les organes paritaires de consultation créés par les Statuts du Personnel du Secrétariat et du B. I. T. ne sont pas destinés à statuer sur des recours, ils n'ont pour but que d'éclairer les décisions des chefs de l'administration, en faisant apparaître le point de vue du personnel : ils donnent des avis.

Ils comprennent des membres nommés en nombre égal, par le personnel et par le Chef de l'administration et en outre, un membre élu par ceux-ci ou désigné à l'avance dans le Statut¹.

1. Pour le Secrétariat existe la « Commission consultative chargée des questions de discipline et questions analogues », composée de deux membres nommés par le Secrétaire Général, de deux membres élus par l'ensemble du Secrétariat à l'exclusion des fonctionnaires surnuméraires et d'un cinquième membre élu par les quatre premiers. Des suppléants sont nommés suivant une procédure identique (art. 68 du Statut). La Commission des Treize a proposé de lui donner le titre de Comité contentieux.

Au B. I. T. le Statut de 1928 prévoit une Commission paritaire formée de trois membres désignés par le Directeur, trois membres désignés par le Comité du personnel parmi douze personnes nommées par le personnel et représentant les différentes catégories de ce dernier, dont l'une au moins devra appartenir à la catégorie de la personne mise en cause, et un Président n'ayant voix délibérative que pour les questions de principe relatives à la procédure et à la recevabilité d'un appel, s'il y a égalité de voix (art. 80). Il existe également une Commission administrative comprenant quatre membres désignés par le Directeur, quatre membres désignés par le Comité du personnel sous la présidence du Directeur-Adjoint qui n'a voix délibérative que pour les questions de procédure (art. 84) et une Commission d'invalidité composée de trois médecins nommés l'un par le Directeur, l'autre par le fonctionnaire ou le Comité du personnel, le troisième par les deux premiers et de deux fonctionnaires du Bureau choisis l'un par le Directeur, l'autre par le Comité du personnel (art. 89). La Commission de recrutement et d'avancement, créée par le Statut de 1928, ne fonctionne plus actuellement et ses fonctions appartiennent aujourd'hui à la Commission administrative.

La représentation du personnel auprès du Directeur du B. I. T. est assurée par

Ces diverses Commissions doivent être consultées par le Secrétaire Général ou le Directeur du B. I. T. chaque fois que doit être prise, à l'égard d'un fonctionnaire, une mesure à propos de laquelle ses intérêts ou ses droits se trouvent en opposition avec les intérêts ou les droits de l'administration internationale. Il en est ainsi notamment au cas de mesure disciplinaire et pour toutes les questions nécessitant ou impliquant une enquête sur la capacité ou la conduite d'un fonctionnaire, au cas de demande présentée par un fonctionnaire congédié en vue d'obtenir les indemnités prévues au Statut, de plainte adressée par un fonctionnaire prétendant que des mesures de nature à porter préjudice à sa situation ou à sa carrière au Secrétariat ont été prises à son égard contrairement aux dispositions du Statut ou aux conditions de son engagement, ou qu'il a été l'objet d'une mesure injuste ou non équitable de la part d'une autorité supérieure (compétence du Comité contentieux et de la Commission paritaire du B. I. T.).

La Commission d'invalidité du B. I. T. est chargée de donner son avis lorsqu'il s'agit d'apprécier l'état de santé du fonctionnaire, soit à la fin du stage prolongé par décision du Directeur, soit pour proposer des prolongations de la durée des congés de maladie prévus au Statut, soit pour apprécier l'imputabilité au service d'une maladie ou d'un accident et l'inaptitude du fonctionnaire à l'exercice de ses fonctions au Bureau. Toutes les questions de recrutement, d'avancement, d'application du Statut du personnel rentrent actuellement au B. I. T. dans la compétence de la Commission administrative¹.

un Comité du personnel composé de six membres élus par le personnel permanent (art. 90 du Statut).

La Commission des Treize a proposé la création d'un Comité du personnel au Secrétariat, ainsi qu'une modification dans la composition du Comité administratif.

1. Au Secrétariat la compétence sur ce point se partage entre la Commission administrative, organe paritaire et le Comité des nominations qui assiste le Secré-

Il est prévu que, lorsqu'un fonctionnaire est l'objet d'une mesure qu'il estime lui être préjudiciable ou lorsqu'il désire certains avantages, il peut adresser à l'organe paritaire compétent une demande ou une plainte, afin que celui-ci donne son avis au sujet de cette requête au Secrétaire Général ou au Directeur du B. I. T. Une certaine procédure est prévue dans ces hypothèses : la personne contre laquelle la plainte sera faite et l'auteur de la plainte soumise à la Commission seront, s'ils le désirent, entendus par elle et recevront communication du dossier avant que la Commission ne fasse son rapport (art. 68, al. 5, Statut du personnel du Secrétariat). Devant la Commission paritaire du B. I. T., saisie par un fonctionnaire d'un appel contre une proposition de sanction, des règles, strictement déterminées par l'annexe VII au Statut, doivent être observées : exposé et conclusions des représentants des parties en cause, audition des témoins, communication des pièces, élaboration et présentation des recommandations de la Commission au Directeur, tout dénote un souci de rigueur, d'impartialité, de justice. On est tout près, en somme, d'une procédure juridictionnelle.

Il n'est pas douteux que l'institution de ces diverses Commissions soit une tentative non seulement équitable, mais encore très conforme à l'esprit d'une administration internationale dans laquelle l'hétérogénéité des membres est fatale, nécessaire et ne doit pas disparaître. Autrement dit, dans un ministère français ou allemand ce qui importe avant tout c'est l'autorité du chef hiérarchique, la voix des fonctionnaires n'a pas, en principe, à se laisser entendre, l'administration n'est pas leur chose. Il en est un peu

taire Général pour toutes ses décisions relatives aux nominations, promotions ou démissions de fonctionnaires et qui est nommé par lui. Ce Comité se compose de hauts fonctionnaires, on ne peut rapprocher son rôle de celui des diverses institutions que nous examinons au texte. Son existence répond à des préoccupations très différentes.

différemment dans une administration internationale, sans doute les fonctionnaires ne *représentent* pas leurs diverses nationalités, mais c'est la coexistence, sous une même autorité, d'individus appartenant aux races les plus diverses qui constitue, pour une large part, l'originalité et la force d'une organisation comme celle du Secrétariat de la Société des Nations ou du B. I. T., par conséquent il est bon que la masse des fonctionnaires joue un rôle, fasse connaître son point de vue, manifeste son opinion dans la vie administrative de l'institution.

Mais l'existence de ces diverses Commissions est-elle suffisante, constitue-t-elle une protection convenable des droits des fonctionnaires ? Il faut, à notre sens, faire de ce point de vue une distinction. Dans un grand nombre d'hypothèses, le système de la consultation d'un organe paritaire constitue l'extrême limite des concessions qui peuvent être faites aux intérêts des fonctionnaires : dans beaucoup de cas il est nécessaire de reconnaître aux chefs de l'administration internationale un certain pouvoir discrétionnaire, dans l'intérêt du bon exercice des fonctions qui leur sont confiées. En offrant aux fonctionnaires la possibilité de provoquer l'avis d'un organe représentant les intérêts en présence et d'éclairer aussi la décision du chef hiérarchique, on leur offre des garanties suffisantes contre l'arbitraire en matière disciplinaire et en ce qui concerne les conditions du travail. Mais, toutefois, ce système apparaît insuffisant lorsqu'il ne s'agit plus de protéger les fonctionnaires contre les abus de pouvoir, mais de trancher des questions de droit. En effet, il peut arriver qu'un fonctionnaire ne discute pas l'opportunité d'une mesure disciplinaire ou le montant d'une indemnité, mais se plaigne que le traitement qu'il était juridiquement fondé à obtenir ne lui ait pas été alloué ou que les droits découlant pour lui de son contrat et des règlements n'aient pas été respectés. Dans ces dernières hypothèses si les diverses Commissions paritaires peuvent

souvent permettre qu'un arrangement intervienne et qu'un accord se fasse entre le fonctionnaire et l'administration, elles sont insuffisantes si leurs positions respectives apparaissent irréductibles.

Tout d'abord, elles ne sont pas composées nécessairement de juristes, la désignation de leurs membres pouvant être faite en prenant en considération des éléments tout à fait différents (influence personnelle, ancienneté dans l'administration internationale, nationalité, etc.). Ces organes risquent donc de ne pas présenter les garanties nécessaires au point de vue de l'aptitude à trancher des questions de droit. D'autre part, à raison même de leur composition, elles manquent d'indépendance car leurs membres représentant les fonctionnaires d'une part, l'administration d'autre part, chercheront plutôt une solution amiable, dans le cas qui se présente, qu'une solution juridique précise. Enfin, il faut bien noter que ces Commissions ne donnent que des *avis* qui ne lient pas le Secrétaire Général ou le Directeur du B. I. T. qui restent, en définitive, maîtres de leur décision. Cette solution qui est nécessaire lorsqu'il s'agit de questions pour lesquelles il faut reconnaître à l'administration un certain pouvoir discrétionnaire, tempéré par des garanties au profit du personnel, se montre insuffisante quand les questions à trancher sont des *questions de droit* pour lesquelles il est utile, dans l'intérêt d'une bonne administration, d'éviter l'arbitraire.

Et c'est ce qui est apparu clairement à Genève lorsqu'une difficulté juridique sérieuse s'est présentée entre un fonctionnaire et le Secrétariat. Les chefs de l'administration, comme le Conseil de la S. D. N., ont senti qu'il était nécessaire, dans l'intérêt même de l'institution, de ne pas se borner aux recours purement hiérarchiques et politiques alors organisés et qu'il fallait faire trancher la difficulté par un organe compétent et indépendant.

C'est à propos de l'affaire F. M. en 1925 que, sans toucher aux

pouvoirs attribués par la résolution du 17 décembre 1920 au Conseil de la Société des Nations, un premier pas a été fait dans ce sens. M. F. M., ancien fonctionnaire au Secrétariat, se plaignait, dans les conditions qui ont été retracées, d'une rupture unilatérale par l'administration de son contrat d'engagement. Un recours lui était ouvert devant le Conseil². Cependant, étant donné la question très délicate qui lui était soumise, le Conseil, sur le rapport de M. Grandi³, adoptait, le 9 mars 1925, une résolution invitant la Commission de contrôle à faire une enquête sur la question soulevée par M. F. M. dans les lettres qu'il avait adressées au Président du Conseil le 6 janvier et le 25 février 1925. M. Briand faisait d'ailleurs observer que cette résolution permettait à M. F. M. d'être entendu par la Commission de contrôle puis, au besoin, par le Conseil.

Avant pris connaissance du rapport de la Commission, le Conseil⁴, étant donné la *nature* de la question, décida de la renvoyer à un collège de trois personnes, *ayant une expérience judiciaire*, qui devaient être désignées par le Président en exercice du Conseil, après avoir consulté le Président de la Commission de contrôle et déclara *d'avance qu'il adopterait les conclusions dudit collège, comme représentant sa propre décision pour le cas en question*.

Ainsi le Conseil gardait le pouvoir de *prononcer la décision* conformément à la résolution de 1921, mais il se liait d'avance quant à la teneur de cette décision.

1. Voir *suprà*, p. 79.

2. *J. O., S. D. N.*, 1925, p. 436.

3. Selon le rapport de M. Grandi (*J. O., S. D. N.*, 1925, p. 502) c'est M. F. M. qui a proposé, avec l'agrément du Secrétaire Général, d'inviter la Commission de contrôle à procéder à une enquête.

4. Résolutions du Conseil du 8 juin 1925, *J. O.*, 1925, p. 858.

Il déclare qu'il se conformera aux conclusions d'un collège de juristes, qui doivent en outre être des juges. Sans doute c'est le Président du Conseil qui les nomme et ceci en vue d'un litige déterminé, mais il y a là, sans nul doute, une tentative pour échapper au reproche d'arbitraire, puisque ce collège ne se contentera pas de donner un avis mais dictera le fond de la sentence.

Le Président nomma MM. de Adlercreutz, Van Slooten et Barone qui avaient appartenu ou appartenaient encore aux fonctions judiciaires.

Le collège¹ prit connaissance du dossier de M. F. M. et décida de suivre une procédure orale sans formalités judiciaires en donnant aux parties toute latitude pour faire valoir leurs arguments : c'est ainsi qu'il entendit les parties² leurs avocats et un fonctionnaire du Secrétariat comme témoin sur la demande de M. F. M. Puis il émit un avis unanime que le Président du collège fit connaître, par une lettre du 29 août 1925, au Président du Conseil³. Le Conseil, sur le rapport de M. Grandi, *adopta*, le 5 septembre 1925, les conclusions du Comité⁴.

Sans doute le recours ouvert dans ces conditions à un fonctionnaire du Secrétariat était de nature, dans l'espèce considérée, à donner une solution satisfaisante au problème que nous envisageons. Mais il est aisé de se rendre compte qu'il n'était possible que d'une façon tout à fait exceptionnelle et il a été adopté comme pierre d'attente, en quelque sorte, alors que la question de l'institution d'un Tribunal administratif de la S. D. N. chargé du règlement des questions de cet ordre, prévue et préconisée par

1. *J. O., S. D. N.*, 1925, p. 1441 et s.

2. Le Directeur de la section juridique du Secrétariat et le Secrétaire Général.

3. *J. O., S. D. N.*, 1925, p. 1447.

4. *J. O., S. D. N.*, 1925, p. 1306.

M. Grunebaum-Ballin en 1921, allait venir en discussion. En effet le caractère essentiellement occasionnel d'un tel collège et son mode de nomination donnent moins de garantie aux fonctionnaires qu'un corps stable, régulièrement organisé ; en outre, sa constitution ne peut être provoquée que pour une affaire d'une certaine importance juridique ou propre à la personnalité du fonctionnaire visé. Surtout, son organisation dépend essentiellement d'une décision du Conseil qui est prise arbitrairement et ne permet pas une garantie, en tout état de cause, des droits des fonctionnaires.

Le procédé admis dans l'affaire F. M. apparaît donc comme une transition entre le recours administratif et politique et le recours juridictionnel. Il n'était qu'un expédient.

II. — RECOURS JURIDICTIONNEL

Un recours juridictionnel n'est ouvert aux fonctionnaires internationaux que si, nous l'avons vu, un Tribunal spécial ou un Tribunal international, ayant spécialement reçu compétence à cet effet, est chargé de régler les différends entre eux et leurs supérieurs hiérarchiques. Dans le droit positif actuel un tel recours n'existe que pour deux catégories de fonctionnaires, tout d'abord ceux de Genève, du Secrétariat et du B. I. T., puis ceux de La Haye, les fonctionnaires du Greffe de la Cour permanente de Justice internationale. Pour une autre administration internationale de la plus réelle importance, tant à raison de son objet que du nombre des Etats intéressés et de celui des fonctionnaires qu'elle emploie, l'Institut international d'Agriculture, la question est actuellement en discussion et a fait l'objet d'un remarquable rapport du Vice-Président de l'Institut, M. Louis-Dop.

1^o Tribunal administratif de la Société des Nations

La nécessité d'un organe juridictionnel indépendant, chargé de trancher sur la base du droit les différends existant entre les fonctionnaires et l'administration internationale, est apparue dès les débuts de la Société des Nations et ce sont les chefs de cette Administration qui l'ont réclamé les premiers. En 1921, M. Albert Thomas¹, devant la Quatrième Commission, demande l'institution d'un corps juridique chargé de régler les différends dépassant la compétence du Comité paritaire et qui remplirait un rôle analogue à celui du Conseil d'Etat en France : c'est bien là l'idée d'une juridiction administrative. Ce n'est toutefois qu'en 1925 que, devant les difficultés que l'on éprouvait à régler de façon équitable la question soulevée par M. F. M., la Commission de contrôle se saisit du problème et l'examina sous tous ses aspects. A la Quatrième Commission M. Osusky, président de la Commission, déclare en 1926 que l'on s'occupe du Tribunal administratif, mais que la question est délicate : que l'on doit se préoccuper « non seulement d'offrir certaines garanties de sécurité au personnel, mais encore de respecter l'autorité du chef et de sauvegarder la discipline et le bon rendement de l'institution² ». Cependant un projet de statut est élaboré par la Commission de contrôle dans ses sessions de février et avril 1927 et adopté le 26 septembre suivant par l'Assemblée³. Toutefois il est expressément prévu qu'on ne fait qu'une tentative pour trois ans et que l'Assemblée de 1931 examinera, sur la base de l'expérience faite, s'il y a lieu d'abroger ou de modifier le statut. D'autre part on supprime, à partir du 1^{er} janvier 1928, le recours

1. *Actes de la Deuxième Assemblée, Séances des Commissions*, C. II, p. 72.

2. *Actes de la Septième Assemblée, Séances des Commissions*, C. IV, p. 9.

3. *Actes de la Huitième Assemblée, Séances plénières*, p. 201.

ouvert devant le Conseil et le Conseil d'administration du B. I. T., par la résolution du 17 décembre 1920, à certains fonctionnaires en cas de renvoi.

Le Tribunal créé en 1927 apparaît comme un organisme *indépendant et strictement judiciaire*. En effet la Commission de contrôle a écarté tout procédé de désignation des juges par les intéressés : personnel et administration, ce qui aurait eu pour résultat d'en faire leurs délégués et de revenir au système des Commissions paritaires. C'est le Conseil de la Société des Nations qui est chargé de leur choix. Le Tribunal se compose de trois juges titulaires et de trois juges suppléants, appartenant chacun à une nationalité différente, nommés pour trois ans avec un roulement annuel, de telle sorte qu'une partie seulement du Tribunal soit renouvelable chaque année¹. La Commission de contrôle a admis le principe de la rééligibilité des juges et a prévu la nomination de personnalités ayant acquis une expérience juridique, soit comme juges de tribunaux civils ou administratifs, soit comme avocats ou hommes de loi². Le Tribunal choisit parmi les juges titulaires un Président et un Vice-Président. Il doit être, pour siéger, composé de trois membres dont l'un, au moins, doit être un juge titulaire.

Cette organisation apparaît dans son ensemble comme satisfaisante, peut-être cependant serait-il préférable de confier le choix des juges à la Cour permanente de Justice internationale, autorité plus éloignée du Secrétariat et du B. I. T. que le Conseil, et peut-être surtout mieux préparée à désigner des hommes ayant les qualités nécessaires pour siéger dans un Tribunal administratif international. Enfin, le choix fait dans ces conditions

1. Art. 3 du Statut du Tribunal administratif de la S. D. N.

2. Le Conseil a procédé à la première désignation des juges par résolution du 9 décembre 1927. Ce furent : MM. Montagna (Italien), Devèze (Belge), Froelich (Allemand) et comme juges suppléants : MM. de Tomcsanyi (Hongrois), Eide (Danois), van Ryckersvel (Neerlandais).

permettrait d'étendre plus aisément la compétence du Tribunal aux litiges intéressant d'autres fonctionnaires internationaux que ceux de Genève.

La compétence du Tribunal administratif est en principe strictement juridictionnelle : il peut connaître des requêtes invoquant l'inobservation soit quant au fond, soit quant à la forme du contrat d'engagement et des Statuts du Secrétariat et du B. I. T. (art. 1^{er} du Statut). Ainsi que le prévoit le rapport de la Commission de contrôle : « Le Tribunal aura qualité pour se prononcer en dernier ressort sur toutes requêtes, alléguant que l'Administration a refusé d'assurer à un fonctionnaire le traitement qu'il était juridiquement fondé à obtenir, ou qu'elle l'a traité d'une manière qui constitue une violation des droits dont il est juridiquement titulaire en vertu de son contrat d'engagement ou des règlements applicables à son cas, ou, enfin, qu'elle n'a pas pris d'une manière régulière et appropriée une décision qu'elle était compétente pour prendre ». On ne peut se plaindre, devant lui, de mesures disciplinaires prises par l'Administration dans la limite de ses pouvoirs tels qu'ils sont déterminés par les Statuts du personnel. Cependant, dans deux hypothèses, le Tribunal peut examiner au fond des décisions pour lesquelles un pouvoir d'appréciation est reconnu à l'Administration : c'est, en ce qui concerne les indemnités prévues par les Statuts du Secrétariat et du B. I. T.¹, dans les cas où un fonctionnaire est congédié pour raison de santé avant l'expiration de son congé de maladie, ou est victime d'un accident, ou atteint par une maladie dans l'exercice et par suite de ses fonctions². Ces indemnités sont fixées par le Secrétaire Général ou le Directeur, mais lorsqu'un différend s'élève non plus seulement à raison d'une question de

1. Art. 43 et 71 du Statut du personnel du Secrétariat, art. 39 du Statut du personnel du B. I. T. de 1928 et art. 61 *ter* du Statut de 1923 encore en vigueur.

2. Art. 11, al. 2, Statut du Tribunal administratif.

forme (absence de consultation de la Commission administrative suivant l'article 71 du Statut du Secrétariat par exemple), mais encore au fond, au sujet du chiffre même de l'indemnité allouée, le Tribunal peut être compétemment saisi et fixer définitivement le montant de l'indemnité.

Le Statut de la Caisse de Prévoyance organisait un Tribunal d'arbitrage (art. 19) comprenant un Président¹ et deux personnalités représentant respectivement le Conseil d'administration de la Caisse et les membres participant de la Caisse et chargé de statuer sans appel possible sur les difficultés qui pourraient s'élever entre un membre ou ses ayants droit et le Conseil d'Administration de la Caisse.

Cet organisme, qui d'ailleurs n'a été saisi d'aucun litige, perdra toute importance avec l'établissement du système de pensions. En effet l'article 26 du règlement prévoit que toute requête fondée sur l'inobservation des règles posées en matière de pensions pourra être soumise au Tribunal administratif de la S. D. N.

M. Hirsch² propose que le Tribunal soit compétent pour statuer sur la question de l'existence et de la levée des immunités diplomatiques reconnues aux fonctionnaires de la S. D. N. par l'article 7 du Pacte. La question, à notre sens, peut se présenter sous deux aspects : tout d'abord, l'autorité administrative compétente peut suspendre ou refuser de suspendre les immunités d'un fonctionnaire et celui-ci peut protester contre l'une ou l'autre de ces décisions. Il nous apparaît que, suivant les termes du Statut du Tribunal, celui-ci ne serait pas compétent pour statuer sur un différend de cet ordre, le Secrétaire Général et le Directeur

1. Ce devait être le Président du Tribunal fédéral suisse ou un juge du Tribunal désigné par lui (art. 19, Statut de la Caisse).

2. *Op. cit.*, p. 37.

devant rester maîtres de leur décision au fond¹. Il est possible d'autre part que l'Administration conteste à un fonctionnaire le bénéfice des immunités. Dans ce cas, s'agissant d'un droit attaché à sa qualité de fonctionnaire international conformément aux dispositions du Pacte et des Statuts, le Tribunal serait compétent pour trancher le différend.

Cependant il serait peut-être bon d'envisager une extension de la compétence du Tribunal dans cet ordre d'idées et notamment au point de vue de la levée des immunités. Au lieu de laisser en cette matière un pouvoir discrétionnaire au Secrétaire Général ou au Directeur du B. I. T., on pourrait donner au Tribunal une compétence au fond. Il serait saisi soit par l'Administration internationale intéressée, soit par les autorités judiciaires nationales devant lesquelles est porté le litige. Le Tribunal administratif, tel qu'il est composé actuellement, présenterait certainement des garanties d'indépendance et de capacité appréciables, mais il serait sans doute préférable d'en modifier le recrutement dans le sens que nous préconisons plus haut, afin de lui donner plus encore, si c'est possible, une autorité et un sens des nécessités de la fonction internationale absolument indiscutables.

Le Tribunal administratif n'est ouvert qu'aux cas intéressant le Secrétariat et le Bureau international du Travail². La Commission de contrôle a écarté le personnel de la Cour permanente en déclarant que les questions soulevées par les droits des fonctionnaires sont réglées par la Cour elle-même³, celui des Instituts

1. Mais le Statut du B. I. T. prévoit que le fonctionnaire doit être averti d'avance de toute décision du Directeur concernant la suspension de ses privilèges et immunités diplomatiques (art. 6) ; en cas de violation de cette prescription, un recours devant le Tribunal administratif serait certainement ouvert au fonctionnaire.

2. L'art. 92 du Statut du B. I. T. reconnaît à tout fonctionnaire le droit de recourir au Tribunal administratif.

3. Sauf pour les litiges relatifs aux pensions.

internationaux de Coopération intellectuelle et pour l'unification du droit privé pour le double motif que ces Instituts jouissent de la personnalité juridique aux termes des lois française ou italienne et sont entretenus au moyen de fonds fournis par certains Etats. La Commission a estimé qu'un examen ultérieur de la question serait nécessaire pour mettre le Tribunal à la disposition de ces deux Instituts pour le règlement des difficultés existant avec leurs fonctionnaires.

Il est concevable que certaines difficultés techniques et financières aient empêché en 1927 d'étendre la compétence du Tribunal administratif aux différends concernant ces deux Instituts¹, nous ne croyons pas que le fait qu'ils jouissent de la personnalité juridique aux termes de la loi d'un Etat particulier soit de nature à créer le moindre obstacle à cette extension : en effet il n'en résulte pas que les Tribunaux nationaux soient compétents pour trancher les litiges concernant le personnel et le besoin d'une juridiction internationale subsiste. Quant aux autres Administrations internationales, il n'en a pas été question et s'il est souhaitable qu'un Tribunal administratif existe pour elles aussi, on conçoit aisément qu'il devrait être établi sur des bases différentes de celles du Tribunal administratif actuel et que sa création exigerait des décisions spéciales des organes directeurs de chacune d'entre elles.

Ainsi peuvent ester devant le Tribunal administratif les fonctionnaires du Secrétariat et du B. I. T., leurs successeurs *mortis causa*² et les personnes qui, lors du décès d'un fonctionnaire, ont droit à certaines prestations en vertu du Statut du personnel :

1. Auquel on pourrait joindre l'Institut international au Cinéma éducatif de Rome.

2. Mais non pas le cessionnaire de leurs droits. La Commission de contrôle a estimé que le fait d'autoriser la procédure par cessionnaire donnerait lieu à des abus évidents.

ainsi la famille d'un fonctionnaire décédé peut avoir droit au rapatriement aux frais de la Société, ou si le décès de l'intéressé a été causé par un fait de service, une indemnité peut être due aux personnes qui sont à sa charge (art. 2, § 3).

Le Tribunal, en principe, n'est compétent pour statuer que sur les décisions intervenues postérieurement à son organisation. Cependant, pour assurer le plus rapidement possible aux fonctionnaires le bénéfice de cette organisation nouvelle sans que le délai nécessaire à sa constitution puisse leur causer un préjudice, l'article XII du Statut a posé que si la décision contestée a été notifiée à l'intéressé après le 31 décembre 1927 mais avant la date où le Tribunal sera constitué, elle sera considérée comme notifiée ou publiée à la date où le Tribunal sera constitué. Mais le Tribunal est incompétent pour statuer sur les décisions intervenues avant le 31 décembre 1927. C'est là, évidemment, une solution qui permet d'éviter que des affaires tranchées précédemment par les autorités administratives, suivant la procédure alors en vigueur, soient remises en question. Ainsi a été déclarée irrecevable par le Tribunal (jugement du 22 janvier 1930, n° 4) une requête se référant à une décision intervenue en 1921. L'intéressé avait eu soin, cependant, d'adresser le 4 mars 1929 une demande au Secrétaire Général en vue de réviser la décision prise à son égard huit ans plus tôt et c'était son refus de revenir sur cette mesure qui faisait l'objet du recours. Le Tribunal ne l'a cependant pas examinée au fond, en déclarant que la décision de 1921 était définitive et que le recours contre la décision de 1929, qui ne faisait que la reproduire, était irrecevable.

Toutefois, on a admis expressément une exception à ce principe et la possibilité, dans un cas, d'une réclamation contre une décision antérieure à la constitution du tribunal. Nous avons rappelé plus haut, les difficultés qui se sont élevées au sujet des droits des chefs de division du B. I. T. aux indemnités prévues

par le texte primitif de l'art. 60 du Statut du B. I. T.¹ En 1926, la Quatrième Commission proposait et l'Assemblée acceptait que les chefs de Division portent la question devant le Tribunal Administratif, une fois qu'il serait créé, et le rapport de la Commission de Contrôle à la Huitième Assemblée leur réservait formellement cette faculté². Les décisions intervenues le 15 janvier 1929 (Jugements n^{os} 1, 2 et 3) ont admis sans difficultés la recevabilité de la requête en reproduisant toutefois les termes du rapport de la Quatrième Commission.

Le Statut pose un certain nombre de *conditions* pour la recevabilité des requêtes afin d'éviter les recours téméraires et tardifs. Il est nécessaire qu'au bout d'un laps de temps assez bref, les décisions administratives ne puissent plus être discutées. Ces règles sont inspirées d'une façon très directe par celles qui sont en vigueur devant les diverses juridictions administratives nationales.

La décision attaquée doit être définitive : la requête n'est recevable que si l'intéressé a épuisé tous moyens de recours mis à sa disposition par le Statut du Personnel, aussi bien devant ses supérieurs hiérarchiques que devant des organes paritaires (art. 7, al. 1 du Statut).

La requête doit être introduite dans un délai de 90 jours, à compter de la notification au requérant de la décision contestée ou de la publication, si elle affecte toute une catégorie de fonctionnaires. Cette mesure a pour but d'assurer aux décisions admi-

1. V. *suprà*, p. 223.

2. Il est notable, qu'il ne s'agit pas ici d'une contestation entre un fonctionnaire de l'Administration dont il dépend, mais d'un point de droit auquel l'Assemblée avait donné une solution provisoire et dont elle avait réservé la solution définitive au Tribunal administratif, en vertu d'une décision spéciale et expresse. Devant une question juridique fort délicate elle a pensé, d'accord avec la Commission de contrôle, que le Tribunal administratif constituerait l'instance la plus sûre et la plus impartiale.

nistratives leur stabilité après un laps de temps assez court (art. 7, al. 2). Au cas où l'administration, saisie d'une réclamation, garde le silence pendant soixante jours à dater de la notification qui lui en a été faite, l'intéressé peut saisir le tribunal, mais le délai de quatre-vingt-dix jours est compté à dater de l'expiration du délai de soixante jours imparti à l'administration pour prendre une décision¹.

Enfin, pour écarter les recours téméraires, l'article 8 prévoit qu'il n'est donné suite aux requêtes que si l'intéressé a déposé dans la Caisse de l'Administration attaquée, avant l'expiration du délai de quatre-vingt-dix jours, une somme représentant le cinquantième de son traitement annuel. Ce n'est pas là un droit perçu pour recours au Tribunal, car en rendant sa sentence le Tribunal ordonne le remboursement de ce dépôt dans la mesure où la requête était justifiée, ceci alors même qu'elle devrait être rejetée au point de vue strictement juridique. Mais le requérant doit abandonner son dépôt, si le tribunal estime qu'il n'était pas fondé à présenter la requête. La Commission de Contrôle n'a pas jugé utile d'introduire, outre cette sorte d'amende éventuelle, la notion de dépens.

Le Tribunal a reçu pleins pouvoirs pour fixer sa procédure et son règlement (art. 11 du Statut) : il a ainsi élaboré, le 2 février 1929, une série de dispositions concernant son organisation, celle du

1. La solution en cas de silence gardé par l'Administration est différente de celle du Droit administratif français. Cependant il n'est pas contestable que le fonctionnaire qui n'aurait pas formé son recours dans les délais contre le silence de l'Administration pourrait présenter une nouvelle requête qui aurait pour effet de faire courir un nouveau délai.

Le Statut ne prévoit pas de délais de distances dont l'utilité pourrait apparaître lorsque les ayants droit d'un fonctionnaire sont en cause ; toutefois le Règlement reconnaît au Tribunal, et dans l'intervalle des sessions au Président, la faculté de proroger les délais de procédures (art. 13).

Greffe, les règles d'élection et les pouvoirs du Président, les sessions¹ et la procédure. La requête est communiquée par le Greffier à l'administration intéressée et la réponse de celle-ci au requérant. Le Tribunal peut ordonner toutes mesures d'instruction et elles pourront être faites par commission rogatoire. Le Secrétaire Général, le Directeur du B. I. T. ou leurs représentants, toute personne ayant accès au tribunal, peuvent intervenir. Le Tribunal statue sur la recevabilité de l'intervention.

Le Président peut prendre par ordonnance les mesures provisoires qui ont pour objet de faire toutes constatations utiles à la décision ultérieure du litige.

L'introduction de la requête n'a pas d'effet suspensif de l'exécution de la mesure contestée. Le jugement, qui doit être motivé, peut, s'il reconnaît le bien fondé de la requête, ordonner l'annulation de la décision ou l'exécution de l'obligation dont l'existence a été démontrée (art. 9 du Statut). Cependant, ainsi que l'a fait observer la Commission de Contrôle, une telle manière de faire, concernant l'emploi d'une personne ou de personnes déterminées, dans une administration internationale, peut n'être pas praticable en réalité, parce qu'elle est incompatible avec les intérêts supérieurs de l'administration ou parce que d'autres raisons prépondérantes, susceptibles d'être invoquées par le fonctionnaire lui-même s'y opposent, dans ce cas, le Tribunal pourra allouer une réparation sous forme d'indemnité pécuniaire. C'est aussi le chiffre de l'indemnité à verser qu'il devra fixer, lorsqu'il sera saisi conformément aux dispositions de l'article 2, alinéa 2 du Statut.

1. Le Tribunal tient chaque année une session ordinaire qui s'ouvre le deuxième lundi de janvier, mais sous réserve qu'il y ait des affaires au rôle et que, de l'avis du Président, elles justifient la tenue de la session (art. 5 du Règlement).

Une session extraordinaire peut être convoquée sur la demande du Président en exercice, du Conseil de la S. D. N. ou du Conseil d'administration du B. I. T. Elle se justifierait s'il s'agissait d'examiner une affaire susceptible d'entraîner des conséquences financières graves.

Les décisions du Tribunal Administratif ne sont susceptibles d'aucune révision et d'aucun appel (art. 6, al. 1).

Le Statut du Tribunal Administratif ne contient aucune disposition analogue à celle de l'article 32 du Statut de la Cour permanente et déterminant quelles doivent être les *règles de droit* applicables par cette juridiction. Bien entendu, ce doit être avant tout les statuts du personnel et les contrats d'engagements, puisqu'il s'agit essentiellement de trancher des difficultés résultant de la situation contractuelle des fonctionnaires ; mais qu'advient-il, lorsque ceux-ci se montreront insuffisants : il est remarquable que devant cette juridiction internationale, les règles du droit interétatique ne seront d'aucun secours, puisqu'il s'agit de régler des rapports entre individus dont l'un représente la chose publique internationale. Il est évident, que l'on sera tenté d'appliquer des règles de droit public interne, de droit administratif, puisque c'est là que l'on trouvera une situation présentant le plus d'analogie avec celle des fonctionnaires de Genève. Mais quel droit administratif interne appliquer ? Existera-t-il sur le point considéré, un droit commun suffisamment établi ? Tout ceci peut être extrêmement difficile à résoudre.

Le Tribunal a déjà été amené dans les décisions qu'il a rendues, à envisager ce problème. Le 16 janvier 1929, il posait en principe¹ qu'il est tenu d'appliquer le *droit interne* de la Société des Nations, formulé, soit par un Statut général, soit par des décisions et textes envisageant tels cas déterminés, ainsi que les stipulations intervenues entre l'administration et ses fonctionnaires et que ce n'est qu'à défaut de l'existence dans telle espèce d'un droit positif, qu'il y aurait lieu pour le Tribunal de s'en référer aux *principes généraux du droit* et à *l'équité*.

Dans l'affaire B. H., en 1930, le Tribunal est saisi de la question

1. Jugement n° 2.

dé savoir si la requête présentée contre un acte qui ne fait que reproduire une mesure définitive antérieure est recevable, alors qu'elle ne le serait pas contre cette mesure elle-même. C'était là un point de droit, qui ne trouvait aucune solution dans ce « droit interne » de la Société. Le Tribunal invoque alors, pour appuyer sa solution « les principes réglant la matière et admis par la doctrine et diverses juridictions administratives¹ ». Plus loin il ajoute que « partout la loi et la jurisprudence et même le *droit interne* de la Société des Nations « tendent à fixer et à limiter les délais des pourvois. Enfin, il fait appel « aux principes généralement reconnus et aux dispositions positives du Statut ».

Ainsi, à côté des règles posées par les organes de la Société, le Tribunal fait appel à une sorte de droit commun administratif. Il ne semble pas que les intéressés aient jusqu'à présent discuté ces dernières solutions en elles-mêmes, mais il n'est pas inconcevable que cette question du droit accessoire, pour ainsi dire, à appliquer, puisse donner lieu à de sérieuses difficultés.

2^o *Compétence de la Cour permanente de Justice internationale*

En principe, les fonctionnaires du Greffe de la Cour permanente de Justice internationale voient les difficultés, naissant à raison des droits et devoirs résultant du contrat d'engagement, tranchées par le Greffier, sous réserve du droit d'en appeler au Président, eu égard aux stipulations des Statuts du personnel du Secrétariat de la Société des Nations et du B. I. T., ainsi qu'aux décisions et recommandations de la Commission de Contrôle et de l'Assemblée². Ce n'est, en somme, qu'un système de recours hiérarchique avec la garantie spéciale, résultant de la personnalité même du supérieur hiérarchique. Toutefois, dans un cas, un recours

1. Jugement n° 4.

2. Art. 2, Statut du personnel, *Cinquième Rapport annuel*, p. 46.

devant un *organe juridictionnel* est ouvert au fonctionnaire : en cas de dénonciation par le Greffier de son engagement, l'intéressé peut recourir à la Cour s'il le juge utile¹. Mais il n'est pas dit, que la Cour soit tenue de prendre une mesure juridictionnelle et il semble qu'elle pourrait réformer la décision attaquée, même si elle était juridiquement régulière, sur la base de l'équité ou pour des motifs d'opportunité administrative. La Cour nous semble moins agir ici comme juridiction que comme autorité administrative, ceci, avec la réserve importante résultant du fait de sa compétence juridique particulière². C'est pourquoi, nous admettrions volontiers l'extension au profit des fonctionnaires du Greffe de la compétence du Tribunal Administratif de Genève : en effet, il est un peu hors de proportions d'appeler la plus haute juridiction mondiale à statuer sur le contrat d'un traducteur du Greffe ; il serait plus logique de confier ces différends aux juges qui connaissent des difficultés analogues se présentant au Secrétariat ou au B. I. T.

*3^o Le projet de Tribunal Administratif
de l'Institut International d'Agriculture*

Les nombreux fonctionnaires de l'Institut International d'Agriculture de Rome n'ont actuellement de recours ouvert régulièrement que devant le Comité permanent, composé de délégués des Etats. Le 29 octobre 1929, le Président du Comité, M. de Michelis, le saisissait d'une proposition de création d'un Tribunal Administratif, qui fut confiée à une Commission spéciale d'examen,

1. *Eod. loc.*, art. 3.

2. C'est aussi un contrôle de discipline intérieure et non un rôle de juridiction administrative que remplit la Cour lorsqu'elle surveille les occupations extérieures de ses membres et examine le point de savoir s'ils ont cessé de répondre aux conditions requises (art. 16 à 18 du Statut de la Cour). Les décisions doivent être prises à l'unanimité des autres membres.

placée sous la présidence de M. Louis-Dop, délégué de la France et vice-président de l'Institut. Elle a élaboré un rapport, qui présenté à la session de 1929 du Comité permanent, fut adopté, en principe, en mars 1930.

Le très remarquable rapport de M. Louis-Dop fait valoir, tout d'abord, que la création d'un Tribunal administratif aura pour résultat de permettre au personnel de l'Institut de faire juger ses griefs légitimes par une juridiction qui lui donne pleine satisfaction et, d'autre part, de permettre à l'Institut considéré comme personne de droit public international, de recourir à un Tribunal spécial, pour toutes les réclamations et contestations, fondées ou non, qui lui sont adressées par le personnel et ses ayants droit. Il fait bien observer qu'il ne s'agit pas ici de méconnaître la compétence spéciale des tribunaux locaux en ce qui concerne les différends d'ordre purement civil¹, mais que seules sont visées les difficultés naissant à l'occasion de l'accomplissement de la fonction, confiée aux fonctionnaires ou employés de l'Institut.

Dans leur ensemble les règles concernant l'organisation et le fonctionnement de ce Tribunal sont analogues ou identiques à celles qui sont établies pour le Tribunal administratif de la Société des Nations. Toutefois, les juges sont nommés pour six ans par l'Assemblée générale de l'Institut. Il n'est pas prévu de sessions régulières pour le Tribunal qui, semble-t-il, devrait être appelé à siéger sur convocation du Président de l'Institut, du Secrétaire Général ou peut être par décision spontanée.

La compétence de cette juridiction serait plus étendue que celle de Genève : connaissant non seulement des contestations relatives au contrat d'engagement et aux indemnités prévues par le Statut, elle s'étendrait aux différends naissant des actes ou faits, en général, qui résultent de l'accomplissement des fonctions

1. Il faut noter en effet que l'Institut et les fonctionnaires ne jouissent des immunités diplomatiques que depuis mai-juin 1930.

des fonctionnaires et employés de l'Institut : ceci afin d'éviter que les Tribunaux nationaux ne risquent dans leurs jugements sur de telles affaires de se mettre en conflit avec des décisions administratives prises, dans la limite de ses pouvoirs, par l'Institut. D'autre part, et cette disposition est évidemment en rapport avec les circonstances de fait qui ont accompagné ces propositions, le projet admet la possibilité de porter devant le Tribunal administratif, d'un commun accord entre les parties, un litige antérieur à la constitution du Tribunal et non encore passé en force de chose jugée, ceci permettrait donc de saisir le Tribunal administratif d'une cause déjà pendante devant les Tribunaux ordinaires de la juridiction civile.

Tel qu'il se présente le projet préparé par M. Louis-Dop apparaît comme une nouvelle tentative extrêmement intéressante de juridiction administrative internationale, sans doute apparaît-il lié aux circonstances de fait qui ont accompagné son élaboration : tout d'abord, l'absence de privilèges et immunités diplomatiques pour l'Institut et ses fonctionnaires internationaux rendant beaucoup plus délicate, théoriquement, la possibilité de constitution d'une juridiction de cet ordre, d'autre part, le fait que d'anciens fonctionnaires de l'Institut ont saisi les Tribunaux italiens de demandes relatives aux obligations de l'Institut à leur égard et que la question n'est pas encore actuellement tranchée par les juridictions italiennes.

Il est probable que sa mise au point définitive sera grandement simplifiée par la concession récente par le Gouvernement italien à l'Institut des immunités diplomatiques, qui sera sans doute de nature à influencer sur la solution de la Cour de Cassation de Rome dans le litige actuellement pendant.

Toutefois, malgré l'importance de l'organisation de juridictions administratives particulières pour les diverses Administrations internationales, on peut se demander si la meilleure solution

de la question des voies de recours, au cas de difficultés d'ordre juridique s'élevant entre un fonctionnaire international et ses supérieurs hiérarchiques, ne pourrait pas être trouvée dans la constitution d'une juridiction internationale unique à laquelle des accords entre Etats accorderaient compétence pour trancher des litiges de cet ordre dans chaque Administration internationale. L'intervention de la Cour permanente de Justice internationale dans sa constitution serait de nature à lui conférer toutes les garanties et l'autorité souhaitables. On arriverait ainsi à supprimer l'arbitraire qui est encore la règle dans bien des cas, malgré les progrès qui se sont manifestés et apparaissent encore.

CHAPITRE IX

Les privilèges et immunités des fonctionnaires internationaux

Nous avons, jusqu'à présent, considéré la condition des fonctionnaires internationaux à l'égard des représentants de l'ensemble des Etats intéressés ou des autorités des Etats dont ils sont ressortissants, il s'agit maintenant d'examiner leur situation à l'égard de l'Etat sur le territoire duquel ils sont amenés à exercer leur activité. Il convient donc de rappeler qu'ils sont chargés d'agir dans l'intérêt de plusieurs Etats, envisagés comme personnes du droit des gens, c'est-à-dire dans un intérêt public qui n'est pas celui d'un Etat déterminé mais celui d'un groupe d'Etats.

On a presque toujours reconnu¹ que pour permettre, pratiquement, le déploiement d'une activité dirigée en ce sens, il était nécessaire de faire au fonctionnaire international une situation spéciale dans l'Etat sur le territoire duquel se trouve l'Administration dont il fait partie, qu'il ne pouvait être traité comme tous les étrangers ou tous les nationaux et que le fait de son activité dirigée vers une fin interétatique commandait une certaine *indépendance* à l'égard des autorités territoriales². Il ne s'agit plus

1. Nous verrons que certains fonctionnaires internationaux ne jouissent d'aucune situation particulière à l'égard du souverain territorial, cependant il est rare qu'aucune prétention n'ait été formulée à ce point de vue et il est arrivé que des réclamations de cet ordre aboutissent à la concession de privilèges.

2. On pourrait, dans un autre domaine, comparer cette situation à celle qui est faite, dans certains droits publics nationaux, aux fonctionnaires qui sont soustraits à la juridiction des Tribunaux de droit commun. C'est, sur un autre plan, la manifestation du même désir de rendre indépendants ceux qui sont chargés d'exercer une activité dans l'intérêt public.

ici de l'indépendance à l'égard des cadres de l'administration d'un Etat, mais de l'indépendance au point de vue de l'exercice par l'Etat de sa souveraineté territoriale. Autrement dit, on s'est très généralement rendu compte en créant une Administration internationale qu'il était nécessaire d'assurer à ses agents une complète liberté d'action, sous la seule direction, le seul contrôle des délégués des Etats intéressés ou de l'organe compétent choisi par eux. On a donc désiré limiter les pouvoirs des Etats, puissances territoriales, à l'encontre des fonctionnaires internationaux. Pour atteindre ce but on a été amené à placer ceux-ci dans la situation d'autres individus agissant sur un territoire déterminé, dans l'intérêt public d'une personne du droit des gens, qui n'est pas la puissance territoriale et l'on a concédé aux fonctionnaires internationaux les *privilèges et immunités diplomatiques*. Il ne faut voir là qu'un procédé qui s'est révélé commode pour faire appliquer aux fonctionnaires internationaux un certain nombre de solutions, admises par la pratique et propres à assurer leur indépendance à l'égard de la Puissance territoriale.

En effet la situation des fonctionnaires internationaux et celle des diplomates d'un Etat déterminé sont profondément dissimilaires, même lorsqu'on considère que les uns et les autres agissent dans un intérêt public sur le territoire d'un Etat à la souveraineté duquel ils ne sont pas soumis. Le diplomate agit en général pour le compte, sous la responsabilité d'un Etat qui exerce une autorité territoriale. Pour des motifs que l'on peut déterminer suivant des points de vue variables, il échappe à la puissance territoriale de l'Etat où il remplit sa mission pour être soumis à la puissance territoriale de l'Etat qui l'a accrédité. Le fonctionnaire international, si on le fait échapper à la puissance territoriale de l'Etat où il exerce son activité, n'est soumis comme tel à aucune autre puissance territoriale, puisque le groupement des Etats n'a aucune base de cette nature.

D'autre part l'agent diplomatique ne peut être accrédité que si l'Etat sur le territoire duquel on l'envoie y donne son agrément. Le fonctionnaire international, au contraire, n'a point en principe à être agréé¹. Aucun Etat, nous l'avons vu, n'a le droit d'intervenir dans son choix et sa nomination.

La concession des privilèges et immunités diplomatiques a donc été un procédé commode pour obtenir dans des situations très différentes, des effets analogues rendus désirables pour des motifs divers.

La situation très particulière faite à ce point de vue aux fonctionnaires internationaux a été fort remarquée et très étudiée². Elle pose en effet des questions théoriques et pratiques tout à fait

1. Toutefois il faut bien reconnaître que l'on sollicite, en général, officieusement l'agrément de l'Etat du siège d'une administration internationale avant de nommer le chef de cette administration.

2. Cette question a fait l'objet d'un très grand nombre d'études parmi lesquelles on peut citer :

RAMON DE ORUÉ, *Extencion de los privilegios diplomaticos en el Pacto de la Liga de las Naciones*, *Revista de Ciencias juridicas y sociales*, 1922, p. 161 ; *Annuaire de l'Institut de Droit international*, tome XXXI ; ROGER SECRÉTAN, *Les privilèges et immunités diplomatiques des agents de la S. D. N.* *Revue de Droit international privé*, 1925, p. 1 et s. ; VAN VOLLENHOVEN, *Diplomatic prerogatives of non diplomats*, *American journal of international law*, 1925, p. 469 ; *Rapport de M. David JAYNE HILL*, *Annuaire de l'Institut de Droit international*, t. XXXIII, vol. 1, p. 400 ; STRUPP, *Projet d'une Convention sur l'Immunité en droit international*, *International law association*, 34^e session, p. 426 ; FRANCIS DEAK, *Classification, Immunités et Privilèges des agents diplomatiques*, *Revue belge*, 1928, p. 540 ; JACQUES SECRÉTAN, *Les Immunités diplomatiques des représentants des Etats membres et des agents de la S. D. N.*, 1928 ; FRANCIS REY, *Les Immunités des fonctionnaires internationaux*, *Revue de Droit international privé*, 1928 ; FREI, *La situation juridique des représentants des Etats membres et des agents de la S. D. N.*, 1929 ; SIR CECIL HURST, *Diplomatic immunities : modern developments*, *The british yearbook of international law*, 1929, p. 6 ; KURT POSEGA, *Die Vorrechte und Befreiungen der internationalem Funktionäre*, 1929.

déliçates, tant à raison de son principe même que de l'application qu'il y a eu lieu d'en faire. Après avoir examiné quel est aujourd'hui le fondement de ces immunités, les solutions principales existantes, nous chercherons à déterminer dans quel sens il y aurait lieu de voir évoluer la question, en considération des caractères propres à la fonction internationale.

I. — FONDEMENT DES IMMUNITÉS

L'octroi, en fait, des privilèges et immunités diplomatiques à un très grand nombre de fonctionnaires internationaux n'empêche pas que, théoriquement, la question se pose pour eux d'une façon différente de celle dont elle se présente pour les diplomates. On est obligé, aussi bien en ce qui concerne le fondement de ces privilèges que leurs effets, d'opérer une sorte de transposition qui correspond à l'antagonisme de situation que nous signalions plus haut.

Le fondement des privilèges et immunités diplomatiques a été recherché autrefois¹, et l'est encore par une doctrine anglo-américaine, dans l'idée d'extraterritorialité : la personne extraterritoriale est, dans une certaine mesure et sous certaines conditions, soustraite au pouvoir territorial et soumise à un pouvoir public extraterritorial, celui de l'Etat qui l'a envoyée et dont elle est le ressortissant. Le diplomate est censé, pour ainsi dire, ne pas avoir quitté le territoire de son pays d'origine.

Suivant un autre point de vue, plus généralement adopté aujourd'hui, les privilèges et immunités trouvent leur base dans la nécessité de ne pas causer d'obstacles à l'accomplissement de

1. GROTIUS, *De jure Belli*, t. II, chap. XVIII, § V, 5 ; BYNKERSHOEK, *De foro legatorum*.

La théorie de l'extraterritorialité est soutenue avec beaucoup de force par M. HEYKING (*L'Extraterritorialité*, p. 34 et s.) et rappelée par M. David JAYNE HILL (*Annuaire de l'Institut de Droit international*, t. XXXIII, vol. I, p. 400).

la mission de l'agent diplomatique, *ne impediatur legatio*. C'est pourquoi, notamment, les diplomates sont soustraits à la juridiction de l'Etat où ils sont accrédités, car leur poursuite devant les tribunaux serait de nature à les empêcher de remplir leurs fonctions dans les conditions requises. Ces immunités : inviolabilité, immunité de juridiction, sont destinées à permettre le jeu normal des relations entre deux Etats. Les privilèges, notamment l'exemption d'impôts, sont accordés par mesure de courtoisie, conformément à une tradition fort ancienne.

Ces idées, qui se trouvent à la base de l'octroi aux diplomates des privilèges et immunités, conservent-elles la même valeur pour s'appliquer aux fonctionnaires internationaux lorsqu'un texte exprès, convention internationale ou disposition d'ordre interne prise par un Etat particulier, les en a fait bénéficier¹ ? La thèse de l'exterritorialité n'est pas admissible : en effet le fonctionnaire est soustrait à un pouvoir territorial sans que, d'autre part, l'organisation internationale ait une juridiction légale ou des lois territoriales qui s'appliquent à lui. Sans doute, en fait, les tribunaux de son pays d'origine peuvent-ils parfois se déclarer compétents s'ils sont saisis d'une action dirigée contre un fonc-

1. HEYKING reconnaît (*op. cit.*, p. 112) que les agents de la S. D. N. ne sont pas soumis à un pouvoir public exterritorial. Mais il signale que « l'immunité n'exclut pas, le cas échéant, que les autorités nationales du fonctionnaire ne puissent être saisies d'une plainte, étant entendu que les fonctionnaires de la S. D. N. ne sont, en leur service, subordonnés en rien aux gouvernements nationaux » et précise (p. 114, § 34, p. 1) que s'il s'agit d'une contravention d'un fonctionnaire exterritorial du Secrétariat Général punissable suivant les lois de son pays, il pourra être traduit en justice devant les autorités de son pays.

On a dit que la concession des privilèges et immunités diplomatiques aux fonctionnaires internationaux par un acte international emporte comme conséquence implicite le maintien du domicile dans le pays d'origine. Mais on se heurte ainsi à la question de la condition des fonctionnaires nationaux d'Etats non membres ou apatrides.

tionnaire international. Mais il n'en est pas nécessairement ainsi car celui-ci n'est pas l'envoyé officiel de cet Etat, qui admet mais doit ignorer ses fonctions internationales et dont les juridictions se déclareront peut-être incompétentes à l'égard d'un national domicilié depuis longtemps à l'étranger¹. On ne peut donc dire que la concession des privilèges et immunités diplomatiques ait pour effet de soustraire le fonctionnaire international à un pouvoir territorial pour le soumettre à un autre, puisque la communauté internationale considérée ne l'exerce pas et qu'à l'égard des autorités de son pays le fonctionnaire se trouve dans la situation d'un particulier résidant ou domicilié à l'étranger. En outre, avec ce système, les fonctionnaires internationaux sont à nouveau soumis au régime du droit commun, lorsqu'ils exercent leurs fonctions sur le territoire de l'Etat dont ils sont les ressortissants.

Reste la théorie *ne impediatur legatio* : On a admis généralement que les immunités reconnues aux fonctionnaires internationaux le sont *ne impediatur officia*, afin qu'ils puissent librement exercer les fonctions qui leur sont dévolues, la base des immunités étant l'indépendance nécessaire de la fonction exercée dans l'intérêt de la communauté internationale. On assimile, en somme, à la mission du diplomate la fonction de l'agent public international. L'une et l'autre ne doivent pas être entravées par le jeu des lois territoriales².

Ce point de vue ne nous apparaît pas satisfaisant. On conçoit très bien que la pratique internationale admette certaines limites à la puissance territoriale au profit d'une mission accomplie dans l'intérêt *exclusif* d'un autre Etat, mais nous ne comprenons pas que l'on justifie de la même façon les exceptions à la juri-

1. Il en sera ainsi notamment suivant les règles du droit anglo-américain.

2. C'est l'idée invoquée notamment par STRUPP dans son exposé des motifs d'un projet de convention sur l'immunité en droit international (art. I^{er} et XXI) ; cf. FREI, *op. cit.*, p. 21.

diction locale pour des individus qui agissent à la fois individuellement, pour ainsi dire, dans l'intérêt de l'Etat sur lequel ils exercent leur activité et dans l'intérêt d'autres Etats. C'est, dit-on, pour leur permettre d'accomplir leur mission en toute liberté. Ceci est concevable pour l'immunité de juridiction : un Directeur du Secrétariat de la S. D. N. qui serait traduit devant les Tribunaux suisses pour quelque délit ne pourrait évidemment pas accomplir complètement ses fonctions internationales. Mais on ne voit pas pourquoi il est nécessaire de lui accorder l'immunité fiscale. C'est la tradition, dit-on, et cette exonération se justifie par une habitude de courtoisie¹. Ce point de vue est fort compréhensible pour les diplomates représentants d'un Etat étranger, il ne l'est plus du tout pour les fonctionnaires internationaux et il faut bien noter que c'est là, pratiquement, la question la plus importante. On ne voit pas très bien comment justifier, par ces seuls motifs, une exonération fiscale portant sur des centaines de personnes. On conçoit la courtoisie entre personnes, fussent-elles du droit des gens, ayant des rapports mutuels. Elle ne s'explique plus dans les rapports d'un Etat avec les préposés d'un ensemble d'Etats dont il fait lui-même partie.

De même si l'on donne aux avantages particuliers concédés aux fonctionnaires internationaux le même fondement qu'aux immunités et privilèges diplomatiques, on doit faire de ce point de vue la même situation aux agents étrangers et aux agents exerçant leurs fonctions internationales dans leur propre pays. Or, en pratique, une sérieuse opposition se manifeste contre l'assimilation complète². Enfin on est généralement d'accord

1. Cf. J. SECRÉTAN, *op. cit.*, p. 102 ; CECIL HURST, *op. et loc. cit.*

2. Suivant la pratique diplomatique anglaise, un national qui a reçu l'agrément de son propre gouvernement comme agent diplomatique d'un autre Etat a droit aux immunités (Macartney/Garbutt, 24 Q. B. D. 368).

La question se pose en Autriche où l'on reconnaît le droit de légation à l'Ordre

pour admettre qu'un fonctionnaire international ne peut pas réclamer les immunités lorsqu'il se trouve sur le territoire d'un Etat non participant à l'organisation internationale, et ceci alors même que cet Etat entretiendrait des relations diplomatiques avec chacun des Etats participants. L'agent commun de ces Etats n'a pas droit, dans l'exercice de ses fonctions, aux prérogatives qui appartiennent aux membres des missions diplomatiques envoyées par chacun d'eux.

Ceci montre bien qu'il ne s'agit pas ici des avantages traditionnellement concédés aux représentants d'un Etat à l'étranger. Sans doute, le fonctionnaire international n'est-il pas accrédité auprès du Gouvernement non membre de la communauté internationale considérée, mais il est étrange d'admettre avec la conception *ne impediatur officia* que Sir Eric Drummond ne bénéficie pas aux Etats-Unis des mêmes prérogatives qu'un attaché à la légation de Costa-Rica. Il est bien difficile de ne pas accorder d'importance internationale à l'exercice de la fonction d'un agent d'une communauté interétatique comme la Société des Nations, même sur le territoire d'un Etat non membre.

On ne peut donc justifier les prérogatives consenties aux fonctionnaires internationaux par une idée analogue ou symétrique de celle qui les explique pour les diplomates¹.

On a utilisé une formule, celle de « privilèges et immunités diplomatiques », parce qu'elle permettait pratiquement d'arriver

de Saint-Jean. Les agents regnicoles (le Ministre est actuellement un Autrichien) bénéficient de l'inviolabilité, mais non de l'immunité de juridiction locale, sauf dans les limites possibles d'une mesure de courtoisie. Les revenus tirés de l'Ordre sont exempts d'impôts et l'exonération des impôts somptuaires existe dans la mesure exigée par les nécessités de la fonction.

1. Sir CECIL HURST, *op. cit.*, critique l'emploi de l'expression de « diplomatiques ». Ces fonctions ne sont pas diplomatiques. Cf. SCELLE, *op. cit.*, p. 98.

à l'essentiel du résultat désiré, mais la *raison d'être profonde* de la situation juridique particulière faite à ces deux catégories d'agents n'est pas la même.

Cette raison d'être on a voulu la chercher, lorsque l'on a concédé pour une des premières fois « les privilèges et immunités diplomatiques » à des agents publics internationaux dans l'exercice de leurs fonctions, aux membres de la Cour permanente d'arbitrage, dans le désir d'ajouter à leur *considération*¹, de manifester extérieurement la haute situation des membres de la Cour. Toutefois ce point de vue, qui avait été discuté lors même de la première Conférence de la Paix, n'est guère admissible quand il s'agit de tout le personnel d'une Administration internationale et, particulièrement, quand il est question de l'immunité fiscale. Un autre principe doit être mis à la base de ces prérogatives, qui soit en rapports étroits avec la nature même de la fonction internationale qui se présente, nous l'avons vu, sous un aspect extrêmement différent de la mission d'un agent diplomatique.

On ne peut justifier ces exemptions du pouvoir territorial au profit des fonctionnaires internationaux, obtenues pratiquement en leur concédant les privilèges et immunités diplomatiques, que par l'idée d'*égalité nécessaire des Etats*² devant l'organisation internationale à laquelle ils participent. C'est toujours la même notion que nous avons sans cesse retrouvée : aucun Etat ne doit avoir une situation privilégiée à l'égard de l'Administration internationale ; de même qu'aucun Etat n'a le monopole ou un

1. C'est le chevalier DESCAMPS qui avait exprimé cette opinion. M. HOLLS, le délégué américain, insistait au contraire sur les avantages de l'inviolabilité (*Conférence internationale de la Paix*, 1899, 1^{re} partie, p. 125 ; 4^e partie, p. 23-24, 66, 69, 70, 125, 150, 162, 163, 171, 189).

2. Cette idée est indiquée par FREI, p. 10 et s., qui déclare que l'on doit empêcher l'influence prépondérante de l'État de résidence sur les agents de sa nationalité. Nous estimons qu'il faut aller plus loin et appliquer la règle de l'égalité des États à l'égard des agents de toutes les nationalités.

rang de préférence pour ses nationaux lorsqu'il s'agit du recrutement des fonctionnaires internationaux, de même aucun Etat ne doit pouvoir tirer, du fait que l'Administration internationale a matériellement son siège sur son territoire, des prérogatives spéciales ou une situation privilégiée à l'égard de son personnel. Par conséquent, la puissance territoriale doit cesser de s'exercer dès qu'elle serait de nature à faire à l'Etat du siège de l'Administration une situation privilégiée à l'égard de l'Administration ou des fonctionnaires internationaux. Ainsi les fonctionnaires internationaux doivent-ils être soustraits à la juridiction locale, car leur séjour sur ce territoire ne doit pas autoriser l'Etat à *entraver l'action interétatique* par le jeu de la législation locale civile ou pénale. Il n'en sera autrement que si l'autorité compétente estime que, ce faisant, l'Etat du siège ne touche pas au jeu normal de l'Administration et que les fonctionnaires cités devant les tribunaux locaux ne le sont que comme des individus considérés à titre privé et non comme des fonctionnaires.

D'autre part, l'exemption d'impôts n'apparaît plus dans cette conception comme une faveur faite aux fonctionnaires internationaux, elle repose uniquement sur l'idée que l'Etat ne doit pas tirer du fait que c'est sur son sol qu'est situé le siège de l'Administration internationale, des avantages financiers qui lui feraient une situation bien préférable à celle des autres Etats participants. Par conséquent cet Etat n'est pas maître de fixer à sa guise l'étendue de cette immunité fiscale, en considération par exemple de sa pratique à l'égard des agents diplomatiques, il doit concéder l'immunité dans toute la mesure où la perception d'impôts lui procurerait des avantages particuliers.

En ce qui concerne la question des fonctionnaires internationaux exerçant leur activité sur le territoire de l'Etat dont ils sont les ressortissants, ceux-ci doivent échapper à la juridiction locale dans la mesure seulement où celle-ci porterait atteinte à leur

activité internationale. Au contraire pour les actes indépendants de leurs fonctions, l'Etat n'exerce aucune prérogative lui faisant une situation meilleure que celle des autres Etats participants en laissant jouer, à l'égard d'un de ses ressortissants, la législation locale. Quant aux impôts, le droit de l'Etat de faire contribuer tous ses sujets aux charges publiques ne peut céder que dans la mesure où leurs ressources sont constituées par des traitements payés par l'Administration internationale. Ce n'est qu'en imposant ces sommes qu'il se créerait une situation préférable à celle des autres Etats participants.

Si on part de cette idée que les privilèges spéciaux accordés aux fonctionnaires internationaux ont leur fondement dans la notion d'*égalité des Etats* intéressés à l'organisation internationale, on comprend très bien qu'un Etat, qui n'est pas partie à cette organisation, ne soit pas tenu de respecter ces privilèges. En effet, pour lui, il n'y a pas d'obligation d'égalité avec les Etats participants ; son attitude ne peut être considérée comme une ingérence spéciale et abusive dans l'administration internationale.

Nous concluons donc en disant qu'il n'est pas contestable que les fonctionnaires internationaux se sont vu concéder, dans de très nombreuses hypothèses, « les privilèges et immunités diplomatiques ». Mais on n'a pas entendu par là les assimiler à des diplomates, on a simplement utilisé une construction juridique existante, qui permettait pratiquement d'obtenir un certain nombre de résultats que rendait nécessaire le principe supérieur de l'égalité des Etats à l'égard de toute organisation internationale à laquelle ils peuvent participer.

Ceci explique notamment, que l'on ait pu discuter quels étaient les bénéficiaires de ces prérogatives et quelle était leur étendue sans appliquer simplement les privilèges en vigueur dans la pratique diplomatique.

Il semble donc que l'on puisse considérer les règles que nous

allons avoir à exposer maintenant, moins sous leur aspect positif de privilèges concédés aux fonctionnaires internationaux, que sous leur aspect négatif de restrictions à la puissance territoriale de l'Etat sur le territoire duquel les fonctionnaires internationaux déploient leur activité, restrictions résultant de sa participation à une organisation internationale.

II. — LES SOLUTIONS DE LA PRATIQUE

Nous allons chercher maintenant à fixer dans leurs grandes lignes en quoi consistent ces privilèges et immunités, quels fonctionnaires internationaux en bénéficient, quel est leur contenu et quelle est la situation des fonctionnaires exerçant leur activité internationale sur le territoire de l'Etat dont ils sont ressortissants.

1^o *Les fonctionnaires internationaux bénéficiaires des privilèges et immunités diplomatiques*

Il convient de noter tout d'abord que ces prérogatives spéciales ne sont reconnues aux fonctionnaires internationaux que si elles sont prévues par une disposition expresse d'un accord international ou si l'Etat, sur le territoire duquel ils exercent leurs fonctions, les leur a accordées¹. Il n'existe pas en droit des gens positif une coutume analogue à celle qui est applicable aux diplomates, toutefois, pratiquement, l'octroi de ces immunités est aujourd'hui extrêmement répandu.

Ce sont sans doute les fonctionnaires de la Commission Européenne du Danube qui ont été les premiers fonctionnaires internationaux traités comme les membres d'une mission diplo-

1. C'est le cas par exemple de la loi italienne récente (mai-juin 1930) qui a accordé des privilèges de cet ordre aux fonctionnaires de l'Institut international d'Agriculture (cf. *infra*, p. 307).

matique et ceci par application des termes de l'article 53 du Traité de Berlin, suivant lequel la Commission Européenne exercerait désormais ses fonctions jusqu'à Galatz « dans une complète indépendance de l'autorité territoriale¹ ».

Les privilèges et immunités diplomatiques, que le Traité de Washington de 1871 ne prévoyait pas pour les membres du Tribunal de l'Alabama, ont été accordés en 1899 par la première Conférence de la Paix aux membres de la Cour permanente d'arbitrage pendant l'exercice de leurs fonctions et maintenus en 1907².

Mais c'est surtout dans les organisations internationales créées à la suite de la guerre de 1914-1918 que la concession aux fonctionnaires internationaux des privilèges et immunités diplomatiques est devenue la règle, qu'il s'agisse d'organismes inter-

1. Cf. REY, *op. cit.*, p. 13. — L'art. 7 du Traité de Londres du 13 mars 1871 étendait le bénéfice de la neutralité en temps de guerre à tout le personnel administratif et technique de la Commission. D'ailleurs tant que la Commission a exercé ses attributions sur un territoire placé sous la souveraineté de la Turquie, son personnel a bénéficié du régime des capitulations. Le Traité de Berlin a réglé la situation depuis l'incorporation des bouches du Danube au territoire de la Roumanie.

Le privilège de l'inviolabilité était prévu pour les agents de la Commission internationale du Congo (Acte de Berlin du 26 février 1885, art. 18). On sait qu'elle n'a jamais été constituée.

2. Cf. *supra*, p. 292. A la Deuxième Conférence de la Paix la concession des privilèges et immunités diplomatiques fut prévue non seulement pour les membres de la Cour Permanente d'Arbitrage (t. I^{er}, p. 420 ; t. II, p. 123, 355, 575, 714, 741, 765), mais encore dans le projet de Cour arbitrale (t. I^{er}, p. 362 ; t. II, p. 183, 600, 662, 1036) et pour la Cour internationale des prises (t. I^{er}, p. 195 ; t. II, p. 25, 822, 841, 1081).

Il en est de même pour les membres de la Cour du Justice Centre-Américain (Traité de Washington du 20 décembre 1907, art. 10), du Tribunal International Centre-Américain (Convention du 7 février 1923, art. 6, al. 2). Les projets de Cour Panaméricaine de Justice et de Tribunaux Internationaux Américains élaborés par l'Institut Américain de Droit international font mention des mêmes prérogatives (Cf. REY, *op. cit.*, p. 24).

nationaux créés pour liquider les suites de la guerre¹, ou d'Administrations interétatiques groupant un grand nombre d'Etats et visant un objet très étendu, toutes celles dont l'existence est liée d'une façon plus ou moins étroite à la création de la Société des Nations.

Le texte capital du Pacte en la matière est l'article 7, alinéa 4² : « Les représentants des membres de la Société et ses agents jouissent dans l'exercice de leurs fonctions des privilèges et immunités diplomatiques ».

La détermination de la portée exacte de son application a été abondamment discutée : que faut-il entendre par *agents* de la S. D. N. ? La question était délicate à trancher, précisément parce que l'on s'est attaché à l'examiner en contemplation, pour ainsi dire, de la pratique diplomatique. L'interprétation de ce texte a fait notamment l'objet des travaux de l'Institut de Droit international, lors de sa session de Vienne en 1925³. Faut-il comprendre parmi les « agents » de la S. D. N., toutes les personnes occupées dans l'intérêt et pour le compte de la Ligue, doit-on, au contraire, établir des distinctions et lesquelles, bien des solutions à ce problème ont été proposées.

Suivant un premier point de vue, il n'y a pas lieu d'établir des

1. C'est ainsi que la concession des privilèges et immunités a été prévue pour les agents de la Commission des Réparations (art. 240, al. 3 du Traité de Versailles ; décision du Gouvernement français du 30 avril 1920), de la Haute-Commission Interalliée en territoires rhénans (art. 3, al. 6 de l'arrangement du 28 juin 1919), pour les membres des Tribunaux arbitraux mixtes, pour les agents d'exécution du plan Dawes (décision du Gouvernement français du 19 novembre 1924).

2. L'origine de ce texte se trouve dans le projet de la Commission britannique de la S. D. N. (20 janvier 1919, projet de Lord Robert Cecil, art. 12, dans BAKER, *Woodrow Wilson and world Settlement*, III, p. 134 ; projet Hurst-Miller du 3 février 1919, art. 5 ; projet officiel du 14 février 1919, art. 6, *ibid. op.*, p. 146, 165).

3. *Annuaire de l'Institut de Droit international*, tome XXXI, p. 96 et s.

distinctions que le Pacte ne prévoit pas, tout le personnel de la Société doit jouir des privilèges et immunités diplomatiques¹. Cependant, on a admis en général, qu'une telle extension amènerait une restriction considérable des pouvoirs du souverain local, sans se justifier d'une façon péremptoire par l'intérêt de la Société. Les auteurs ont donc été amenés à donner des définitions plus ou moins restrictives du terme *d'agent* de la Société.

Pour M. Rougier², il devrait être réservé au Secrétaire Général ou aux Sous-Secrétaires Généraux et ne pas s'appliquer « aux simples employés engagés par contrat » car le Secrétaire Général bénéficie d'un accord entre les membres de la Société qui s'entendent pour lui faciliter sa mission, tandis que les employés tenant leurs droits du Secrétaire Général ne peuvent prétendre que celui-ci leur confère de sa seule autorité des privilèges que leur reconnaîtraient les Gouvernements des Etats.

Ce point de vue restrictif à l'extrême n'a pas eu de faveur et théoriquement, comme en pratique, le texte du Pacte a reçu une interprétation située entre ces deux extrêmes.

M. de Lapradelle³ a fait valoir à l'Institut de Droit international, que la notion d'agent doit être analysée par analogie avec celle d'agent diplomatique et que « les agents et les représentants des Etats sont des personnages de rang égal ». C'est là évidemment un point de vue qui s'explique parfaitement par la rédaction du texte même de l'article 7, alinéa 4 et aussi par l'emploi de ce terme de « privilèges et immunités diplomatiques ». Il ne nous semble pas moins difficilement conciliable avec la notion même d'agent public international, à raison de la différence profonde de nature qui le sépare d'un diplomate.

1. GRUNEBaum-BALLIN, *op. cit.*, p. 69 ; OPPENHEIM, *The league of nations and its problems*, p. 271, § 167.

2. ROUGIER, *op. cit.*, p. 277.

3. *Annuaire cit.*, p. 102 et 103.

C'est à la distinction des agents de fonction et des agents de gestion que l'Institut s'est attaché pour définir la portée de l'article 7, alinéa 4 du Pacte. en décidant¹ que « sous le nom « Agents de la S. D. N. », au sens de l'article 7, alinéa 4 du Pacte, il faut entendre les personnes qui, nommées par l'Assemblée, le Conseil, le Secrétaire Général de la Société ou par ses délégués spécialement qualifiés, accomplissent pour son compte et sous son contrôle, des actes de fonction de nature politique ou administrative ».

Cette définition qui correspond certainement à une analyse extrêmement pénétrante de la portée du texte du Pacte se heurte, selon nous, à une très grande difficulté pratique dès qu'on cherche à déterminer exactement quels fonctionnaires peuvent rentrer dans la catégorie juridique considérée². Que dire des membres de section, qui suivant le rapport Noblemaire « remplissent des fonctions importantes » et « accomplissent toute la tâche intellectuelle d'exécution du Secrétariat » ? La notion d'actes de fonction est, en somme, bien délicate à préciser.

Pratiquement, la question a été tranchée par des accords intervenus entre le Gouvernement Helvétique et le Secrétaire Général de la Société des Nations. Un premier *modus vivendi* provisoire³ a été conclu en 1921. Il a été remplacé en 1926⁴, à la suite d'un

1. *Annuaire cit.*, p. 114.

2. La difficulté est de même ordre que celle qui est apparue en droit administratif français lorsqu'on a voulu distinguer les agents d'autorité et de gestion. Cf. R. SECRÉTAN, *op. cit.*, p. 25.

3. A la suite de Conférences réunies à Genève et à Berne en 1920 et 1921, le Gouvernement fédéral adressa le 19 juin 1921 une lettre au Secrétaire Général pour lui soumettre ses propositions au sujet de l'application de l'art. 7, § 4 du Pacte. Le « Régime provisoire applicable à la S. D. N. et à son personnel résidant à Genève » fut constitué par cette lettre et par la réponse du Secrétaire Général.

4. Cf. William MARTIN, *La condition des fonctionnaires internationaux*, Neuchâtel, Rudschau, 1926.

conflit assez grave au sujet de la situation des fonctionnaires de nationalité helvétique, par un nouveau *modus vivendi*¹ accepté par le Gouvernement Fédéral, le Secrétaire Général et le Directeur du B. I. T. *Tout le personnel* bénéficie de certaines prérogatives, cependant, l'étendue de ces prérogatives varie suivant qu'il appartient à la première ou à la seconde catégorie. La première catégorie comprend le personnel dit « exterritorial », c'est-à-dire le Secrétaire Général, son Adjoint, les Sous-Secrétaires Généraux, les Directeurs de Sections, Chefs de service, membre de Section, etc., et le personnel correspondant du B. I. T. La seconde catégorie se compose du personnel technique et manuel « tous ceux qui, sans être assimilables à des fonctionnaires publics, sont engagés et salariés par la S. D. N. ».

On a compris encore parmi les « agents » de la S. D. N., toutes les personnes chargées par un organe de la Ligue de remplir des fonctions ou d'accomplir une mission à l'extérieur².

D'autre part, les fonctionnaires d'autres administrations internationales se rattachant à la S. D. N. ont reçu expressément certaines prérogatives : il en est ainsi notamment, pour le haut personnel des Instituts internationaux de Coopération intellectuelle³, pour l'unification du droit privé⁴ et du cinéma éducatif

1. Rapport de M. Quinoñes de León, *J. O. S. D. N.*, 1926, p. 517 ; Prise d'acte par le Conseil le 20 septembre 1926, *J. O., S. D. N.*, 1926, p. 1407 ; Texte du *modus vivendi*, *J. O. S. D. N.*, 1926, p. 1422 et s.

2. C'est le cas notamment pour les membres de la Commission de Gouvernement de la Sarre, le Secrétaire Général et son adjoint, pour le Haut-Commissaire de la S. D. N. à Dantzig et son personnel officiel, pour le Président du Conseil du Port de Dantzig, pour les Hauts-Commissaires de la S. D. N., pour le personnel du Greffe de la C. P. J. I. (Cf. *Annuaire cit.*, p. 112 et s.).

3. Statut organique, art. 11, § 2 et Règlement, art. 19.

4. Statut organique, art. 14 et Projet de Règlement, art. 15.

et surtout pour les juges de la Cour permanente de Justice internationale¹.

On doit signaler enfin, qu'actuellement, d'une façon générale, les fonctionnaires de toutes les Commissions fluviales jouissent des privilèges et immunités diplomatiques².

Malgré cette extension considérable de la concession des privilèges et immunités diplomatiques aux fonctionnaires internationaux, pour un nombre appréciable d'entre eux aucune prérogative de cet ordre n'existe : c'est tout d'abord le cas des fonctionnaires de l'Union Panaméricaine et d'autre part, celui de tout le personnel des administrations internationales, généralement créées avant la guerre et ayant un objet technique ou scientifique. Pour ces agents, utiles et modestes, on n'avait pas songé à une assimilation possible à des envoyés diplomatiques et cependant, une différence de traitement entre le Secrétaire Général de l'Institut pour l'Unification du Droit privé et le Secrétaire Général de l'Institut International d'Agriculture est bien difficile à justifier. Si cette situation a parfois été discutée, elle a donné lieu dans deux hypothèses à des protestations de la part des fonctionnaires qui ont, dans un cas, récemment abouti.

Les fonctionnaires des Bureaux de Berne, tout d'abord, ont à maintes reprises demandé l'octroi des prérogatives diplomatiques et notamment l'immunité fiscale : en mai 1876, les fonctionnaires du Bureau de l'Union Postale ont demandé à être exemptés de l'impôt sur leur revenu à Berne. Il leur fut répondu que sauf décision de l'Assemblée Fédérale, le droit cantonal s'opposait

1. Art. 19 du Statut.

2. Commission centrale pour la navigation du Rhin, Décisions du Gouvernement français ; Commission internationale du Danube, art. 37 de la Convention du 23 juillet 1921 ; Commission internationale de l'Elbe, art. 8 de l'Acte de navigation de l'Elbe du 22 février 1922 ; Commission technique permanente du régime des eaux du Danube, art. 19, Convention du 27 mai 1923.

à une telle mesure. Plus tard, en 1893, une requête est présentée au Conseil Fédéral « concernant la situation juridique des agents étrangers des Bureaux internationaux » et réclamant l'exonération des impôts fédéraux et locaux. Elle se basait sur l'idée que les fonctionnaires devaient être considérés comme des étrangers non résidents, envoyés en mission spéciale à Berne par leurs Gouvernements respectifs.

Une décision de principe du Conseil de Gouvernement de Berne rejeta définitivement ces prétentions en déclarant, tout d'abord, que les fonctionnaires sont choisis et sous le contrôle direct des autorités helvétiques, qu'ils profitent des avantages de l'administration bernoise et qu'il est juste qu'ils acquittent les impôts. Ils ne sont pas les représentants d'un Etat déterminé, mais seulement les organes d'une administration commune. Enfin, on se refusait à créer une discrimination entre les fonctionnaires des bureaux¹.

Ainsi ces prétentions, formulées à un moment où la notion de fonction internationale était encore mal précisée, n'ont pas abouti et actuellement, les fonctionnaires des Bureaux de Berne ne jouissent d'aucun privilège spécial.

En 1911, le vice-président de l'Institut International d'Agriculture, M. Louis-Dop, demandait pour l'Institut les immunités diplomatiques, en faisant valoir que c'était là le seul procédé susceptible de lui assurer une indépendance convenable. Il se heurta alors à la résistance du Gouvernement italien qui ne considérait l'Institut que comme une institution de droit privé interne. Après la création de la S. D. N., fort de ce précédent, il fit présenter de nouvelles requêtes en 1923, au Gouvernement italien, qui ont fini par aboutir en mai-juin 1930, au vote d'une loi conférant

1. DUMONT, *op. cit.*, p. 118, se demandait en 1908 si les fonctionnaires dits internationaux pouvaient prétendre aux privilèges diplomatiques et il lui semblait que ce ne pouvait être que par suite d'une pratique de courtoisie.

aux membres de l'Assemblée générale et du Comité permanent, ainsi qu'aux fonctionnaires de 1^{re} et 2^e catégories (Secrétaire Général, Chefs de service, Rédacteurs), les immunités diplomatiques dans l'exercice de leurs fonctions. En ce qui concerne l'immunité fiscale, la loi prévoit que des décrets spéciaux devront intervenir.

Ainsi, actuellement, et par suite de cette disposition nouvelle le nombre des fonctionnaires internationaux ne jouissant pas des privilèges et immunités diplomatiques a été considérablement réduit. On doit ajouter d'ailleurs que, suivant en ceci l'usage diplomatique, la concession de ces prérogatives s'étend parfois à la famille et à la suite privée du fonctionnaire.

2^o *Etendue des prérogatives des fonctionnaires internationaux*

La concession au fonctionnaire international des privilèges et immunités diplomatiques est loin de recouvrir toujours les mêmes prérogatives. Celles-ci sont généralement précisées par un accord entre l'administration intéressée et le Gouvernement de l'Etat sur le territoire duquel elle exerce son activité. En effet, si dans certains cas on étend exactement aux agents publics internationaux les règles appliquées aux diplomates accrédités¹, bien souvent, il est fait une détermination directe des avantages qui sont consentis, ce qui explique la très grande variété des solutions possibles.

On peut cependant, rattacher à quelques points essentiels les règles en vigueur.

On concède tout d'abord, généralement, *l'inviolabilité*, le fonctionnaire international ne doit donc pas faire l'objet de violences

1. L'accord du 22 mai 1928 entre la C. P. J. I. et le Gouvernement néerlandais assimile les membres de la Cour et le Greffier aux chefs de mission accrédités et les fonctionnaires supérieurs aux fonctionnaires diplomatiques attachés aux légations à La Haye. *Quatrième Rapport annuel*, p. 52 et s.

de la part des particuliers ou des autorités du territoire sur lequel il réside. Elle protège aussi bien le fonctionnaire dans l'exercice de son activité internationale que considéré comme homme privé¹.

L'immunité de juridiction est aussi généralement octroyée. En pratique, elle donne rarement lieu à des dispositions spéciales et n'a pas créé de difficultés². Cependant, on a jugé utile d'en déterminer l'étendue dans le *modus vivendi* établi entre le Gouvernement Helvétique et le Secrétaire Général de la Société des Nations.

Le personnel de la première catégorie jouit de l'immunité de juridiction civile et criminelle en Suisse³. Le personnel de la seconde catégorie n'en bénéficie que pour les actes accomplis

1. En principe l'attentat contre un diplomate accrédité est sévèrement réprimé. En Suisse l'art. 43 du Code Pénal prévoit la compétence des assises fédérales pour juger les coupables de mauvais traitements à l'égard d'un chef de mission. Lors de l'affaire Justh (Assises fédérales du 25 janvier 1927, *Revue de Droit international privé*, 1927, p. 550 et s., not. p. 558), pour laquelle il y avait eu outrage au représentant d'un État membre, on a admis qu'en accédant au Pacte, la Suisse avait étendu *ipso facto* aux nouveaux bénéficiaires des immunités diplomatiques, la protection spéciale jusqu'alors réservée aux Ministres publics accrédités à Berne et en particulier l'inviolabilité. Le Juge de la minorité a fait valoir que ce système étendrait les mêmes immunités aux agents de la S. D. N. car, malgré l'illogisme de ce résultat, l'article 7 n'autorise pas de distinction.

D'après J. Secrétan cette solution ne saurait être admise ; d'ailleurs, dans le projet de Code Pénal fédéral, seuls sont assimilés aux représentants des États, dans le nouvel article 261, le Secrétaire Général et le Directeur du B. I. T.

L'inviolabilité doit s'étendre aux écrits et l'on ne peut qu'approuver l'attitude du Cabinet du Reich lorsqu'il s'est refusé à publier un mémorandum de l'Agent général des paiements, adressé au Ministre de l'Economie nationale et au Ministre des Finances sans le consentement des signataires (*Le Temps*, 1^{er} novembre 1927).

2. On peut cependant citer le cas du Secrétaire Général de la Commission Européenne du Danube que l'on a condamné dans une instance par défaut.

3. Accord de septembre 1926, chiffre VII, al. 1.

officiellement et dans la limite de ses attributions¹. Il reste soumis aux lois et à la juridiction locale pour les actes de sa vie privée.

Toutefois, il est entendu que les organismes de la S. D. N., à Genève, s'efforceront de faciliter le bon fonctionnement de la justice et de la police².

Cette immunité, qui a toujours pour effet de porter atteinte en quelque manière aux droits d'un particulier ou d'arrêter le cours de la justice répressive, risque de présenter une gravité particulière en ce qui concerne un fonctionnaire international, qui peut parfaitement ne pas avoir conservé de domicile dans son pays d'origine si bien qu'aucun Tribunal ne pourrait être compétemment saisi d'une instance dirigée contre lui.

Il semble qu'on puisse admettre, d'une façon générale, et en l'absence de tout texte, la faculté pour le chef responsable de l'administration internationale de lever l'immunité existant au profit d'un fonctionnaire déterminé. Le *modus vivendi* de 1926, prévoit cette possibilité pour le Secrétaire Général ou pour le Directeur du B. I. T. Eux seuls sont maîtres de le faire, car il n'appartient pas au fonctionnaire d'apprécier l'opportunité, dans un cas donné, d'un règlement judiciaire³. Comme le disait M. Albert Thomas à la huitième session de la Conférence internationale du Travail « les immunités ne sont pas laissées à la disposi-

1. Accord de septembre 1926, chiffre v, al. 2.

2. L'art. 5 du Statut du B. I. T. impose au fonctionnaire le devoir de s'acquitter scrupuleusement de ses obligations privées et d'observer les lois et règlements en vigueur. S'il est convaincu d'avoir enfreint les obligations imposées par la jouissance des privilèges et immunités diplomatiques, il est passible d'une peine disciplinaire.

3. Le fonctionnaire ne peut renoncer aux privilèges et immunités qu'avec l'autorisation du Directeur.

tion de l'agent qui en bénéficie... en pratique, elles sont levées chaque fois qu'un règlement judiciaire apparaît utile¹ ».

Pratiquement, *l'immunité fiscale* se révèle comme la plus importante, la plus recherchée et la plus variable. Elle existe parfois pour un impôt déterminé, concédée par mesure gracieuse, sans qu'il y ait pour cela d'une façon générale, privilèges et immunités diplomatiques². Lorsque ces prérogatives sont reconnues à un fonctionnaire, il bénéficie en général très largement³ de l'immunité fiscale, il est exonéré, en principe, des impôts personnels directs et des taxes somptuaires, des impôts généraux sur la fortune des décimes de guerre et des droits de douane. Par contre, lui sont applicables, les impôts portant sur la propriété immobilière, les impôts indirects, les taxes. Toutefois, tout le personnel d'une

1. Les autorités administratives ou judiciaires saisissent le Ministère des Affaires Étrangères qui adresse à l'autorité compétente une demande de levée de l'immunité. A Genève, le Département de police et de justice saisit directement le Secrétaire Général ou le Directeur du B. I. T.

En l'absence de la levée d'immunité, les juridictions de Genève se sont déclarées incompétentes : Tribunal de première instance, 21 juillet 1927, Epoux B., *Journal de Droit international*, 1927, p. 1186 à 1189 ; Cour de Justice civile, 6 mai 1929, Assurance générale des eaux et accidents, c. B., *Journal de Droit international*, 1930, p. 253.

2. DUMONT (*op. et loc. cit.*) signale que les membres étrangers du Bureau des poids et mesures et du Bureau de l'Union internationale pour la publication des tarifs douaniers sont exempts de l'impôt mobilier pour leurs habitations.

3. Ainsi les fonctionnaires de la Commission Européenne du Danube sont affranchis des impôts d'État, départementaux et communaux, mais non des taxes représentant des services rendus. Cf. la décision du Ministre des Affaires Étrangères du Gouvernement néerlandais du 10 juin 1922 (*Premier Rapport annuel*, p. 101).

La Cour de Cassation de Roumanie a reconnu que le personnel de la Commission Européenne devait être exempt du paiement de l'impôt sur le revenu global, et ceci sans qu'il y ait à distinguer entre le personnel de direction et le personnel des bureaux (18 novembre 1924, Eagle C., Ministre des Finances, *Revue de Droit international privé*, 1928, p. 128, note de M. REY).

même administration internationale n'est pas nécessairement placé de ce point de vue dans la même situation, comme c'est le cas pour les fonctionnaires de la S. D. N.¹ et, généralement, les impôts, dont les agents publics internationaux sont exonérés, sont spécifiés dans un Accord entre l'administration intéressée et l'Etat, où est situé son siège².

Il convient enfin, de signaler que la liste des fonctionnaires internationaux bénéficiant de l'immunité fiscale est généralement notifiée chaque année par les soins de l'administration aux autorités locales.

Les fonctionnaires internationaux n'étant pas les envoyés de leurs Gouvernements, n'ont pas droit, de ce chef, à des *passesports diplomatiques*. Toutefois, le Secrétaire Général de la Société des Nations, et ce point de vue avait été adopté par la Conférence internationale des passeports réunie à Paris, avait proposé que le Secrétariat puisse lui-même délivrer des passeports diplomatiques à ses fonctionnaires.

1. Le *modus vivendi* exonère le personnel de la première catégorie de tous impôts directs à l'exception des charges réelles grevant la propriété immobilière, des impôts indirects, des taxes ainsi que des droits de mutation auxquels il peut être assujéti comme héritier, légataire ou donataire d'une personne décédée ou domiciliée en Suisse (Modification du 24 avril 1928, *J. O., S. D. N.*, 1928, p. 839). Le personnel de seconde catégorie est exonéré des impôts sur le traitement, sur le revenu et de l'impôt fédéral de guerre extraordinaire.

2. Décision du Gouvernement français du 30 avril 1920 exonérant d'impôts directs le personnel de la Commission des Réparations ; Décision du 1^{er} avril 1921, Commission de Gouvernement de la Sarre.

L'exonération résulte parfois d'un accord international (art. 32 du Statut révisé de la C. P. J. I.).

La Quatrième Commission, dans son rapport à la Deuxième Assemblée, était d'avis que des démarches soient faites auprès des Gouvernements dont la législation comporte un impôt personnel sur le revenu et en particulier sur les salaires et revenus du travail pour qu'ils consentent à exonérer tous les fonctionnaires de la S. D. N. sur les traitements payés par la Société (Rapport Noblemaire, p. 6).

Cette solution n'a pas été admise par la Deuxième Commission de la Première Assemblée. Suivant le rapport de M. Politch « La délivrance des passeports est un acte administratif, acte d'autorité et de souveraineté, qui ne peut être attribué à la S. D. N. qui n'est pas un Etat et dont le Secrétariat n'a pas de ressortissants ». « La délégation d'un droit de souveraineté par les Etats au Secrétaire Général n'aurait pu être effectuée que par une convention internationale dûment ratifiée. » L'Assemblée a donc décidé que le Secrétariat délivrerait à ses agents une carte de légitimation certifiant leur identité et le caractère de leur mission ; les passeports le seraient par les Etats dont ils ressortissent¹.

3° *Situation du fonctionnaire international sur le territoire de l'Etat dont il est ressortissant*

La condition, au point de vue de l'octroi des privilèges et immunités diplomatiques, de « l'agent régnicole » est devenue d'une curiosité juridique, un problème d'une très réelle importance lorsqu'il s'est posé pour les fonctionnaires internationaux.

Jusqu'à quel point un Etat est-il tenu d'accorder ces prérogatives à ses ressortissants accomplissant des fonctions internationales sur son propre territoire, la question n'a pas été tranchée en général, dans les accords interétatiques stipulant le bénéfice des privilèges et immunités diplomatiques. Cependant, on doit signaler que lors de la première Conférence de la Paix, M. Van Karnebeek, délégué de la Hollande, avait fait observer² qu'il n'était pas admissible que des sujets hollandais puissent jouir des immunités diplomatiques en Hollande, car ils échapperaient

1. *Actes de la Première Assemblée, Séances des Commissions*, C. I, p. 121.

ROUGIER, *op. cit.*, p. 278 ; EGIDIO REALE, *Le régime des passeports et la S. D. N.* p. 60 et s.

2. *Conférence Internationale de la Paix*, 1899, IV^e partie, p. 189.

ainsi à toute juridiction et il proposa l'adjonction de la réserve « pour autant qu'ils n'appartiennent pas au pays où siège le tribunal ». M. Descamps fit observer alors, qu'il doutait qu'un juge hollandais puisse faire des visites domiciliaires chez un arbitre international, en admettant que pour les autres immunités le point de vue pouvait être différent. Toutefois, malgré les précédents diplomatiques invoqués par M. Renault, cette réserve fut admise sur l'avis de M. de Martens.

Lorsqu'en 1920 fut discuté le Statut de la C. P. J. I., l'avant-projet présenté par le Comité consultatif des juristes portait : « *En dehors de leur propre pays*, les membres de la Cour jouissent des mêmes privilèges et immunités que les agents diplomatiques ». Ce texte fut très discuté à la Sous-Commission de la Troisième Commission : la délégation britannique proposa et obtint la suppression du premier membre de phrase et les termes de l'article 7 du Pacte furent adoptés, mais M. Huber, délégué de la Suisse, ayant fait valoir que l'on allait aboutir à des résultats inadmissibles, que des personnes jouissant du droit de vote en Suisse ne peuvent songer à échapper, non seulement à l'application de la législation criminelle, mais encore aux règlements concernant les impôts et le service militaire, on décida que la question de la situation des juges dans leur pays d'origine, ne serait pas préjugée¹.

En l'absence de toute précision dans les accords internationaux, la question a été très vivement débattue, notamment par l'Institut de Droit international dans sa session de Vienne, à propos de l'interprétation de l'article 7, alinéa 4 du Pacte. La différence capitale entre la situation des fonctionnaires internationaux et celle des diplomates vient de ce que l'agrément de l'Etat de leur résidence n'est pas sollicité. Peut-on demander qu'un nombre

1. *Actes de la Première Assemblée, Séances des Commissions, Troisième Commission*, annexe p. 412.

de ressortissants qui peut être assez considérable, soit placé sous un régime juridique particulier ? D'autre part, peut-on admettre une inégalité entre les fonctionnaires attachés à la même tâche d'intérêt international ? L'Institut, après une brillante joute oratoire entre MM. de Lapradelle et Politis, s'est prononcé pour l'indépendance des agents dans l'exercice de leurs fonctions et la concession d'immunités dans tous les cas avec un correctif toutefois, destiné à donner satisfaction aux partisans de la théorie diplomatique. Le texte voté est ainsi conçu¹ : « Dans l'application du traitement prévu ci-dessus, les membres de la S. D. N. ne sont autorisés à faire aucune distinction entre leurs ressortissants et ceux des autres Etats. Il est désirable toutefois, que les agents de la Société ne soient appelés à exercer leurs fonctions dans leur propre pays qu'en cas de nécessité absolue et avec l'agrément continu de leur Gouvernement ».

En pratique, la question a soulevé bien des difficultés et elle a été tranchée suivant des méthodes très différentes ; dans quelques cas, il y a assimilation au point de vue des prérogatives entre les fonctionnaires nationaux et les fonctionnaires étrangers, dans d'autres les fonctionnaires nationaux se sont vu refuser tout privilège spécial², mais ceci surtout au point de vue fiscal et on a tout lieu de croire que la solution admise serait différente s'il s'agissait de l'inviolabilité. En général, les fonctionnaires nationaux bénéficient d'une situation spéciale et reçoivent les prérogatives nécessaires au libre exercice de leurs fonctions interna-

1. *Annuaire cit.*, p. 115 et s.

2. C'est le cas actuellement pour les fonctionnaires français de la Commission centrale du Rhin. Pour ceux de l'Institut international de Coopération intellectuelle le Ministère des Finances a refusé l'exonération fiscale. En fait pour ne pas créer de discrimination entre les membres du personnel, l'Institut paie l'impôt sur les traitements pour ses fonctionnaires français.

L'immunité fiscale a été accordée par le Reich au Secrétaire Général de la Commission de l'Elbe non comme un droit mais comme une mesure de bienveillance.

tionales ainsi que l'exemption d'impôt pour les traitements alloués par l'organisme international¹. C'est ainsi², qu'aux termes du *modus vivendi* de 1926, le personnel de la S. D. N. de nationalité suisse n'a pas à répondre devant la juridiction locale des actes qu'il accomplit en sa qualité officielle et dans la limite de ses attributions. Les traitements qui lui sont alloués par la S. D. N. sont exonérés des impôts directs, cantonaux et communaux³.

III. — L'AVENIR DES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DIPLOMATIQUES DES FONCTIONNAIRES INTERNATIONAUX

La situation faite aux fonctionnaires internationaux au point de vue de leurs privilèges et immunités apparaît extrêmement variable, extrêmement disparate et ceci bien souvent sans aucun motif plausible. On s'est demandé s'il ne serait pas opportun d'arriver à un accord international déterminant, avec quelque uniformité, ce que doit être la situation des fonctionnaires internationaux à ce point de vue.

Le Comité des experts pour la codification progressive du droit international nommé par le Conseil de la S. D. N. a, sur le rapport de M. Diena, adressé en janvier 1926 aux Gouvernements un ques-

1. L'exonération de l'impôt sur les traitements payés par l'organisme international est concédée notamment aux fonctionnaires roumains de la Commission Européenne du Danube, italiens de l'Institut international pour l'unification du droit privé.

2. Un régime analogue a été établi par l'accord du 22 mai 1928 pour les membres de la C. P. J. I. et les fonctionnaires du Greffe.

3. La question en Suisse avait été tranchée en 1921. Elle a été soulevée à nouveau par la loi sur les impôts cantonaux du 24 mars 1923 exemptant des impôts sur le revenu et sur le capital les agents de la S. D. N., autres que ceux de nationalité suisse. Après de longs pourparlers entre le Secrétaire Général et le Gouvernement suisse on a abouti à l'accord de 1926. Cf. DEAK, *op. et loc. cit.*

tionnaire en leur demandant si les questions énumérées pouvaient, à leur avis, être envisagées en vue de la conclusion d'une convention générale qui pourrait être complétée par des accords particuliers ou bilatéraux. Le Comité envisageait notamment l'octroi des privilèges et immunités diplomatiques aux agents de la S. D. N., juges de la C. P. J. I., membres des Commissions et Bureaux internationaux, etc. Il faisait d'ailleurs valoir qu'il n'est pas certain que l'on doive établir une identité absolue de privilèges et immunités entre les diplomates proprement dits et les catégories de personnes qui viennent d'être mentionnés¹. Très peu d'Etats ont répondu et n'ont pas été partisans d'une réglementation d'ensemble.

La question, d'autre part, a été mise au programme des travaux de l'Institut de droit international. Elle a fait l'objet d'un rapport de M. David Jayne Hill² qui conclut à une distinction radicale entre le cas d'une personne exerçant une fonction d'intérêt national et celui d'une personne exerçant une fonction d'intérêt international. En effet, dans ce dernier cas, il n'existe pas de responsabilité légale avec pour gage un territoire. Les Etats souverains sont en droit, dit-il, de réclamer l'immunité diplomatique, non pas parce qu'ils possèdent un territoire, mais parce que ce sont des personnes juridiques, assujetties à une loi commune. M. David Jayne Hill semble donc conclure qu'il n'est guère possible d'admettre, dès à présent, un règlement d'ensemble sur ce point délicat et que « le temps n'est pas encore arrivé de dicter aux Etats souverains une obligation en droit d'accorder l'immunité de la *lex loci* aux agents qui tiennent leur mandat d'un organisme dit international, sans la responsabilité engagée des Etats souverains ».

1. S. D. N., Comité d'experts pour la codification progressive du Droit international. *Rapport au Conseil*, 1927, p. 76, 77.

2. *Annuaire*, t. XXXIII, vol. 1, p. 400. Immunités à reconnaître aux personnes investies de fonctions d'intérêt international.

Ce point de vue a été critiqué avec beaucoup de force et d'habileté par M. Rey dans ses observations¹ sur ce rapport et dans l'article que nous avons cité. Pour lui, il est nécessaire de reconnaître certaines immunités aux fonctionnaires internationaux, car le véritable fondement des privilèges et immunités diplomatiques n'est pas la responsabilité des Etats, celle-ci n'est qu'un moyen, mais l'obligation d'assurer l'*indépendance absolue* du ministre public vis-à-vis du gouvernement du pays où il est accrédité. Or cette nécessité existe pour les fonctionnaires internationaux. L'octroi de ces prérogatives doit se faire pour les agents nommés par un organisme émanant d'un accord entre Etats et contribuant à assurer les rapports normaux entre les Etats, lorsqu'ils accomplissent pour son compte et sous son contrôle des actes de fonctions de nature politique ou administrative. Les immunités ainsi accordées comprendraient l'inviolabilité personnelle, l'exemption d'impôts, l'immunité de juridiction civile pour les actes de fonction, l'immunité de juridiction pénale sauf à être levée par l'autorité dont ils relèvent en cas d'infraction grave. Ces immunités ne ne s'appliqueraient qu'aux fonctionnaires et seulement pour la durée de leurs fonctions².

M. Rey préconise donc un règlement d'ensemble de la question qui ne ferait pas de distinction entre les agents de la nationalité de l'Etat de résidence et les autres.

A notre sens, s'il n'est pas contestable qu'historiquement des prérogatives spéciales ont été accordées aux fonctionnaires internationaux par analogie avec le traitement des diplomates, il n'en reste pas moins, comme l'a écrit très justement M. David Jayne

1. *Annuaire cil.*, p. 438. M. Rey exclut de ce bénéfice les fonctionnaires des Bureaux et Offices internationaux.

2. L'Institut de Droit international américain a posé en cette matière un principe général (Projet n° 22).

Hill¹, que la fonction qu'exerce une personne qui représente un intérêt international et celle d'une personne qui représente un intérêt national apparaissent si complètement disparates qu'on peut se demander si elles réclament les mêmes règles de droit.

Pour nous, si des immunités comparables en fait doivent être accordées dans les deux cas, leur fondement est entièrement différent. On admet² que l'immunité fiscale des diplomates est une mesure de courtoisie. Peut-on raisonnablement soutenir que si la Suisse appliquait aux fonctionnaires de la S. D. N., au point de vue fiscal, le droit commun, elle ne manquerait qu'à la courtoisie en faisant entrer ainsi dans le Trésor public, par suite de la présence sur son territoire de l'organisme international, des sommes assez considérables et versées en fin de compte par tous les Etats membres ?

En réalité, la justification de prérogatives au profit de fonctionnaires internationaux ne doit pas être cherchée dans la nécessité d'avantages particuliers pour chaque fonctionnaire, mais dans l'attitude indispensable de l'Etat où est située l'Administration internationale à l'égard de cette organisation elle-même². Il ne faut pas que cet Etat, à raison du fait matériel de sa puissance sur le territoire où siège l'organe commun, puisse avoir une situation privilégiée supérieure à celle des autres Etats participants. Toutes les solutions acquises, désirables, s'expliquent en partant

1. *Rapport cit.*, p. 437.

2. Il convient de rappeler que lors des négociations qui eurent lieu au sujet des privilèges et immunités des membres et du personnel de la C. P. J. I., une Résolution de la Cour du 5 novembre 1927 refusait d'accepter le règlement proposé par une note du Gouvernement néerlandais du 25 novembre 1927, « à raison de la tendance à considérer la Cour comme une institution néerlandaise et de la situation insuffisante et peu en harmonie avec la dignité de la Cour que faisaient ces propositions aux membres de celle-ci ».

Publications de la Cour, Série E. Quatrième Rapport annuel, p. 48 et s.

de ce point de vue : l'Etat ne doit pas user des possibilités matérielles résultant de la présence de ses agents pour porter atteinte à la personne, à l'indépendance des fonctionnaires internationaux, la compétence normale de ses tribunaux doit céder, à moins que le représentant de l'Administration internationale n'estime que le libre cours de la justice ne conférera pas une prérogative spéciale à ce Gouvernement. A l'égard de ses ressortissants remplissant des fonctions internationales sur son territoire, l'Etat ne doit être privé de ses pouvoirs que dans la mesure où celles-ci existent, ses juridictions seront compétentes pour trancher les litiges ne se rattachant pas à un acte de leurs fonctions, les impôts seront valablement perçus sauf sur les traitements versés par l'organisme international.

De telles prérogatives, conséquences du fait même de l'organisation internationale, devraient, nous semble-t-il, être reconnues aux membres de toute Administration internationale, quel qu'en soit l'objet. Elles seraient le pendant de toutes les mesures prises pour chercher à éliminer, dans le même cadre, l'action directe de l'administration et de la politique d'un Etat sur son ressortissant fonctionnaire international.

CONCLUSION

Nous avons cherché, au cours de cette étude, à dégager de situations d'aspect et d'importance très variables quelques principes directeurs. Nous avons tenté d'indiquer les éléments caractéristiques, ceux qui se retrouvent sous les formes diverses d'une catégorie juridique nouvelle. Ces recherches, dans les régions encore bien inexplorées de l'Administration internationale, semblent faire apparaître deux notions : tout d'abord, celle de l'identité en droit de la situation de tous les fonctionnaires internationaux, identité qui est la conséquence de l'idée essentielle de fonction exercée dans l'intérêt de plusieurs Etats indépendamment du cadre administratif et politique de l'un d'eux, qui explique les solutions communes et en ferait souhaiter certaines autres, mais, d'autre part, la notion, qu'on ne peut perdre de vue, ni négliger, de la diversité nécessaire dans l'application des principes communs, commandée par les objets divers poursuivis par les organismes internationaux. Si juridiquement la situation du Secrétaire Général de la Société des Nations est analogue à celle d'un rédacteur à l'Office international d'Hygiène, pratiquement il est nécessaire de faire jouer de façon quelque peu différente les mêmes principes fondamentaux.

Sans doute, nous souhaiterions que l'identité profonde produise certains effets s'appliquant à tous, que cette idée essentielle de *fonction internationale* plaçant notamment tous les agents publics dans la même situation à l'égard des Etats envisagés isolément, il en résulte une même restriction des pouvoirs de

l'Etat sur le territoire duquel ils exercent leurs fonctions, un même régime des immunités, si l'on veut employer le terme usuel. De même serait désirable l'organisation d'une juridiction administrative internationale, chargée de trancher les litiges entre les fonctionnaires et chaque Administration internationale.

Nous ne croyons pas que, pratiquement, on puisse chercher à procéder à une uniformisation plus complète des règles s'appliquant aux fonctionnaires internationaux. Sans doute des réajustements pourraient apparaître souhaitables, on peut critiquer les différences trop sensibles de situation faites dans la même ville à des fonctionnaires internationaux dont les fonctions sont comparables. Il faut se garder de demander plus. En effet, comme nous l'avons vu, l'organisation de chaque Administration internationale doit être en rapport avec le but poursuivi, il serait absurde de vouloir régler sur le même type le Bureau international de la Propriété industrielle et le Secrétariat de la S. D. N. Les questions qui se posent à leur sujet et la manière de les trancher sont et doivent être différentes, bien que le caractère fondamental de la situation du personnel reste identique.

C'est pourquoi le problème fondamental de l'indépendance du fonctionnaire à l'égard du cadre politique et administratif de son pays d'origine se pose, suivant les Administrations internationales, avec une intensité et une acuité très variables. Tant que l'on envisage des organisations dont l'objet est technique ou scientifique, la question n'apparaît pas car aucun intérêt étatique n'y est attaché et l'on admet sans difficultés un recrutement fait en considération des seules aptitudes, la possibilité d'une carrière faite dans l'Administration internationale.

Il en est très différemment lorsqu'il s'agit des organes permanents d'un groupement interétatique destiné à poursuivre des fins aussi diverses et aussi importantes pour la *vie* même de chaque Etat que la Société des Nations. Il n'y a rien d'étrange à

ce que l'objet même du groupement ait une influence sur l'application aux fonctionnaires des principes fondamentaux. Aussi les problèmes essentiels qui ont été agités, depuis 1919, à propos des fonctionnaires de Genève et de La Haye, ont-ils bien leur origine dans cette notion même d'agents publics internationaux, mais ils doivent leurs aspects essentiels aux fonctions qui leur sont conférées et surtout à l'importance accrue de ces fonctions, qui s'est révélée au cours des dix premières années d'existence de la Ligue.

Là, deux courants se heurtent, spécialement pour le Secrétariat de la Société des Nations : la nécessité de collaboration d'individus capables et qui soient dans le courant de l'opinion publique de leur pays, l'idée que l'action internationale efficace dans le domaine politique ou économique ne peut émaner que de personnalités qui connaissent à fond les besoins, les possibilités des divers Etats et, d'autre part, la notion de la distinction fondamentale entre les représentants des Etats et les fonctionnaires internationaux : ceux-ci étant au service de la collectivité des Etats et ne devant, dans l'exercice de leurs fonctions, se rattacher ni dépendre en rien de l'organisation administrative d'un Etat déterminé.

Envisagées en elles-mêmes, ces deux idées méritent d'être prises en considération, mais leur conciliation nécessaire s'est révélée fort délicate. Et l'on a vu se développer à Genève cette conception que les fonctionnaires de chaque nationalité *représentaient* leur Etat d'origine, et ceci non seulement dans des discours de délégués qui réclamaient, eux aussi, « des représentants » au Secrétariat, mais encore, par suite du choix, pour les hauts postes, de diplomates, de fonctionnaires détachés de l'Administration nationale et destinés à y *revenir*.

C'était là un danger sérieux à raison de la notion même de fonction publique internationale et il a pu alarmer, à juste titre, tous

ceux qui ont le vrai désir d'un aménagement rationnel et durable de la communauté interétatique. Il semble que le coup de barre décisif ait pu encore être donné à temps. La résolution adoptée par la Onzième Assemblée est la consécration absolue, formelle du principe du caractère international des fonctionnaires de la Société : la détermination de leurs obligations, la règle du contrat sans détermination de durée, le système des pensions de retraite sont autant de manifestations d'un désir de soustraire le fonctionnaire à l'influence de son Gouvernement.

Il faut souhaiter que cette réforme soit encore intervenue en temps utile. Mais on a senti que les nécessités propres à cette organisation internationale, si elles devaient faire bannir l'idée de *représentation*, appelaient un certain mouvement constant dans le personnel, la succession d'individus qualifiés de diverses nationalités, l'esprit international n'étant pas fait d'une négation des esprits nationaux mais de leur coordination. A ce point de vue, si l'on a prévu la présence d'un nombre considérable de fonctionnaires temporaires dans les organisations de Genève, destinés à permettre cet échange, ce roulement de nationalités qui y apparaît si souhaitable comme complément d'une organisation internationale permanente, une question d'une gravité considérable reste encore à trancher, c'est celle de la haute direction du Secrétariat. Elle touche à la fois à la constitution même de l'organisme international et au problème du choix des hauts fonctionnaires. La solution que l'on sera appelé à en donner aura, sans nul doute, l'influence la plus capitale sur les destinées de la Société. Nous avons eu l'occasion de signaler les propositions en présence. En laissant de côté la question de structure même à donner à l'organisme, il nous apparaît que toute solution qui aurait pour but ou pour résultat inéluctable de réserver les postes de direction du Secrétariat à des ressortissants d'un nombre limité de Puissances doit être écartée. Il ne faut pas faire de la direction

du Secrétariat une réunion de hauts fonctionnaires, dont chacun serait l'agent d'une des Puissances représentées au Conseil.

Il est essentiel à la bonne marche d'une organisation internationale de distinguer, de la façon la plus absolue, les représentants des Etats membres et les fonctionnaires qui agissent dans l'intérêt commun. On peut se demander si le point de vue de la minorité, exposé en annexe au rapport du Comité des Treize, tient un compte suffisant de cette nécessité primordiale. Sans doute n'est-il pas possible d'assimiler les chefs de ces Administrations internationales, au point de vue de leur carrière, aux fonctionnaires de tous les degrés de la hiérarchie; mais il est nécessaire de rechercher en eux tous, au plus haut degré, l'esprit international.

Cet esprit international, on peut chercher à en provoquer le développement, dans la plupart des cas, en attachant le fonctionnaire à l'Administration internationale en lui donnant la possibilité d'y faire sa carrière sans avoir à chercher dans une Administration nationale un appui et, éventuellement, une porte de sortie. Dans d'autres cas, pour les chefs des Administrations internationales, il faut s'efforcer de le trouver tout développé et le prendre où on le trouve, quelle que soit la nationalité de l'homme qui est disposé à servir des dizaines d'Etats.

Cependant si l'existence et le développement de l'esprit international chez les fonctionnaires dépend, pour une très grande part, des règles qui leur sont applicables dans le cadre de l'organisation internationale, il appartient aux Etats qui ont pris part à cette organisation et qui doivent être considérés comme liés non seulement par tous les accords relatifs à cette institution, mais même par la réglementation édictée par un organe dans les limites de sa compétence, de ne pas contrarier, par des dispositions d'ordre intime, le libre jeu des principes mêmes de l'action interétatique.

Il semble à présent qu'une phase critique vienne d'être franchie pour l'Administration internationale la plus connue et la plus importante. Les travaux de la Onzième Assemblée ont eu une importance décisive en ce qu'ils ont montré le développement, avec une précision croissante, de la notion de fonctionnaire international. C'est aujourd'hui une catégorie juridique bien définie, dont les règles propres se dégagent peu à peu avec l'affermissement de la notion de communauté internationale organisée, tout en s'exprimant, pratiquement, sous des formules variables suivant l'ancienneté, les circonstances ayant accompagné la création, le but poursuivi par les diverses Administrations internationales.

Lu le manuscrit, *Le Président* :

GILBERT GIDEL.

Vu : *Le Doyen de la Faculté*,

H. BERTHÉLEMY.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

S. CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

- ALLOT. — *Le bassin de la Sarre*, 1924.
Annales de la Vie internationale.
Annuaire de l'Institut de Droit international, tome XXXI, Session de Vienne.
- ANZILOTTI. — Gli organi comuni nelle Società di Stati. *Rivista di diritto internazionale*, 1914.
- ANZILOTTI. — *Cours de Droit international*, Ed. française, tome I, 1930.
- ANZILOTTI. — *Rivista di diritto internazionale*, 1928, p. 531.
- BAKER. — *Woodrow Wilson and world settlement*, 1922.
- J. BASDEVANT. — La Conférence de Rio de Janeiro de 1906 et l'Union Internationale des Républiques Américaines. *Revue Générale de Droit international public*, 1908.
- G. BICHOFFE. — *Fonction publique et Contrat*, 1927.
- BORSI. — Il rapporto d'impiego nella Società delle Nazioni. *Rivista di diritto internazionale*, 1923, p. 261 et s., 465 et s.
- CONSTANTINOFF. — Les obligations financières des États en raison des institutions internationales dont ils font partie. *Revue de Science et de Législation financières*, 1929.
- CORTHÉSY. — Tribunaux de Navigation et Commission du Rhin. *Revue Générale de Droit international public*, 1930, p. 62 et s.
- DEAK. — Classification, immunities and privileges of diplomatic agents. *Southern California law review*, 1928.
- DELMAS. — *Les douanes impériales chinoises*, 1902.
- DERSELBE. — *Les Unions et les ententes internationales*.
- LOUIS-DOP. — L'Institut International d'Agriculture dans *La Vie Internationale*, 1912, p. 428.
- DUMONT. — *Über die sogenannten Nebenrechte der diplomatischen Agenten*, 1912.
- ESCARRA. — Droits et intérêts étrangers en Chine. *Revue d'Economie politique*, 1927, p. 1045 et s.

- FAUCHILLE. — *Traité de Droit international public*, tome I, 3^e partie, p. 60 et s.
- FEDOZZI. — *Il diritto amministrativo internazionale*, 1901.
- FREI. — *De la situation juridique des représentants des Etats membres de la S. D. N. et de ses agents*, 1929.
- GIDEL. — L'Institut Agricole International. *Annales des Sciences politiques*, tome XX, p. 630.
- GRUNEBaum-BALLIN. — De l'utilité d'une juridiction spéciale pour le règlement des litiges intéressant les services de la S. D. N. *Revue de Droit international et de Législation comparée*, 1927.
- JELLINEK. — *Die Lehre von den Staatenverbindungen*, 1882.
- DAVID JAYNE HILL. — Rapport. *Annuaire de l'Institut de Droit International*, tome XXXIII, vol. I, p. 400.
- GASTON JÈZE. — *Principes généraux du Droit administratif*, 2^e éd.
- KAZANSKY. — Théorie de l'administration internationale. *Revue Générale de Droit international public*, 1902.
- KAZANSKY. — Les premiers éléments de l'organisation universelle. *Revue de Droit international et de Législation comparée*, 1897.
- HAMBURGER. — Die theorie von den Subjekten und Mitgliedern der Völkerrechts Ordnung und die Internationale Arbeitsorganisation in *Niemeyers zeitschrift für Internationales Recht*, XXXVI, 1926.
- HEYKING. — *L'exterritorialité*, 1926.
- HIRSCH. — *Die rechtliche Stellung der internationalen Beamten unter besonderer Berücksichtigung der Funktionäre des Völkerbundssekretariats in Genf*, 1928.
- HOIJER. — *Le pacte de la S. D. N.*, 1920.
- HÜBLER. — *Die Magistraturen des Volkverkehrs und die Exterritorialität*, 1900.
- CECIL HURST. — Diplomatic immunities : modern developments. *The british yearbook of international law*, 1929.
- G. LEVESQUE. — *La situation internationale de Dantzig*, 1924.
- LÉVY-ULLMANN. — Le Statut de la Banque des Règlements Internationaux et le Droit international. *France économique et financière*, 27 juillet 1929.
- MAHAIM. — L'organisation permanente du travail. *Recueil des Cours d'Académie de Droit international*, 1924, tome III.
- WILLIAM MARTIN. — La situation juridique des agents internationaux. *Neue schweizer Rundschau*, 1926.
- HUNTER MILLER. — *The drafting of the Covenant*, 1928.

- ISIDORO RUIZ MORENO. — La Teoria de la Administracion internacional. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, tomo VIII, n° 27, Buenos-Aires, 1929.
- MORTON. — *Les privilèges et immunités diplomatiques*, 1927.
- MOYNIER. — *Les bureaux internationaux des unions universelles*, 1892.
- NEUMEYER. — Les Unions internationales. *Revue de Droit international*, Genève, 1924, p. 356 et s.
- NEUMEYER. — *Internationale Verwaltungsrecht*.
- NÉZARD. — *Théorie juridique de la fonction publique*, 1901.
- NIEMEYER. — *Der Völkerbund. Die Fassung und Funktion*, 1926.
- OTTLIK. — *Annuaire de la S. D. N.*
- PADOUX. — La Cour mixte de la concession internationale de Shanghai. *Journal de Droit international*, 1925, p. 897.
- PENFIELD. — Pan American Union. *American Journal of international law*, tome XX, p. 257.
- PILOTTI. — Les Unions d'Etats. *Recueil des Cours de l'Académie de Droit international*, 1928, tome IV.
- POINSARD. — *Les Unions et ententes internationales*, 1892.
- POLITIS. — L'organisation de l'Union internationale des sucres. *Revue de Science et de Législation financières*, 1904.
- KURT POSEGA. — *Die Vorrechte und Befreiungen der internationalen Funktionäre*, 1929.
- RAPHAEL-DURAND. — *Le problème de Tanger*, 1926.
- RAPISARDI-MIRABELLI. — *Il diritto internazionale amministrativo e le grandi Unioni de gli Stati*, 1907.
- RAY. — *Commentaire du Pacte de la S. D. N. selon la politique et la jurisprudence des organes de la Société*, 1930.
- REY. — *Les immunités des fonctionnaires internationaux*, 1928.
- REINSCH. — *Public international unions. their work and organization*.
- RENAULT. — Les Unions internationales. *Revue Générale de Droit international public*, 1896.
- RÖTHLISBERGER. — *Die internationalen Amter in Bern, Helvetia*, 1911, n° 1.
- ROUGIER. — La Première Assemblée de la S. D. N. *Revue Générale de Droit international public*, 1921.
- ROUMANI. — *Essai historique et technique sur la Dette publique ottomane*, 1927.

- RUFFINI. — La protection internationale des droits sur les œuvres littéraires et artistiques. *Recueil des Cours de l'Académie de Droit international*, 1926, tome II, p. 483.
- SAYRE. — *Experiments in international administration*.
- SCELLE. — *L'organisation internationale du Travail et le B. I. T.*, 1930.
- SCHMIDT. — *Die völkerrechtliche Stellung der Mitglieder des ständigen Sekretariats des Völkerbundes des International Gerichtshofes in Vergleich zu einander*, 1930.
- SCHÜCKING et WEHBERG. — *Die Satzung des Völkerbundes*, 2^e éd., 1924.
- JACQUES SECRÉTAN. — *Les immunités diplomatiques des représentants des Etats membres et des agents de la S. D. N.*, 1928.
- ROGER SECRÉTAN. — Les privilèges et immunités diplomatiques des agents de la S. D. N. *Revue de Droit international privé*, 1925, p. 1 et s.
- ROGER SECRÉTAN. — *La situation juridique des fonctionnaires*, 1930.
- SOULIÉ. — *Les droits conventionnels des étrangers en Chine*, 1916.
- STRUPP. — *Eléments du droit international public*. Ed. française, 1927.
- STRUPP. — *Die Verwaltungsgemeinschaften. Wörterbuch des deutschen Staats und Verwaltungsrecht*, 1914.
- STRUPP. — *Projet d'une convention sur l'immunité en droit international*. *International law Association*, 1926, p. 426.
- TCHANG TSANG. — *Le problème douanier de la Chine*, 1925.
- TOLL. — *Die internationale Bureaux der allgemeinen, völkerrechtlichen Verwaltungsvereine*, 1910.
- VERDROSS. — *Verfassung der völkerrechtliche Gemeinschaft*, 1928.
- VAN VOLLENHOVEN. — *Diplomatic prerogatives of non diplomats*, *American journal of international law*, 1925, p. 469 et s.

DOCUMENTS OFFICIELS

- Journal officiel de la Société des Nations, cité *J. O. S. D. N.*
- Actes des Assemblées.
- Statuts du personnel du Secrétariat de la S. D. N. et du B. I. T.
- Rapport du 28 juin 1930 de la Commission d'Etude sur l'organisation du Secrétariat, du Bureau International du Travail et du Greffe de la Cour permanente de Justice internationale, n° A, 16, 1930.

Annexes 8 et 9 au rapport. Projet amendé de Statut du personnel du Secrétariat et du Greffe de la Cour permanente de Justice internationale.

Rapport de la Quatrième Commission à l'Assemblée sur l'organisation du Secrétariat, du Bureau International du Travail et du Greffe de la Cour permanente de Justice internationale, 2 octobre 1930, n° A, 86, 1930, X.

Règlement établissant un système de pensions pour le personnel, soumis par la Quatrième Commission à l'adoption de l'Assemblée, 30 septembre 1930, n° A, 25, 1930, X.

Rapport de la Première Commission sur l'organisation de la Cour permanente de Justice internationale, 20 septembre 1930, L° A, 57, 1930, V.

Cour permanente de Justice internationale, procès-verbaux des séances du Comité consultatif de juristes, 16 juin-24 juillet 1920.

Publications de la Cour permanente de Justice internationale, Série E. Rapports annuels.

Conférences de la Paix de 1899 et 1907. Procès-verbaux.

Organisation et règlements de la Commission des Réparations, 1922 et 1928.

Le Bureau International de l'Union Postale universelle, son organisation et son activité (Notice du Bureau International, 1925).

Règlement intérieur fixant les dispositions de détail relatives au fonctionnement et à l'organisation de la Commission Internationale de l'Elbe (14 février 1925).

L'Institut International du Froid. Constitution définitive par la Conférence Internationale du 21 juin 1920.

Statuts de l'Institut International d'Agriculture.

Statut du personnel de l'Institut International d'Agriculture, 1929.

Regulations of the Pan American Union, 1928.

Retirement and pension plan for the members of the staff of the Pan American Union, 1928.

Projets de règlements intérieur et pour le personnel de l'Institut International de Rome pour l'Unification du Droit privé.

Règlements intérieur et pour le personnel de l'Institut International de Coopération intellectuelle.

Règlements de l'Office International d'Hygiène publique.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
AVANT-PROPOS.....	I
INTRODUCTION.....	I

CHAPITRE PREMIER

Définition du fonctionnaire international

I. — CARACTÈRES SPÉCIFIQUES DES FONCTIONNAIRES INTERNATIONAUX.	13
1° Existence prévue par un accord entre Etats exprès ou tacite...	14
2° Le fonctionnaire international doit agir dans l'intérêt des États parties à l'accord et considérés chacun dans sa personnalité internationale	18
3° Le fonctionnaire international ne doit pas être compris dans les cadres administratifs d'un des Etats intéressés.....	29
4° Le fonctionnaire international est un agent public international chargé de fonctions publiques, entraînant pour lui un régime juridique particulier	44
II. — LES PRINCIPAUX FONCTIONNAIRES INTERNATIONAUX.....	54

CHAPITRE II

Caractère de la condition des fonctionnaires internationaux

I. — LES FONCTIONNAIRES A SITUATION CONTRACTUELLE.....	74
II. — LES FONCTIONNAIRES DONT LA CONDITION EST UN ÉLÉMENT D'UNE INSTITUTION INTERNATIONALE.....	95

CHAPITRE III

La nomination et le choix des fonctionnaires internationaux

I. — QUI NOMME LES FONCTIONNAIRES INTERNATIONAUX ?.....	107
II. — CONDITIONS REQUISES POUR LA NOMINATION DES FONCTIONNAIRES INTERNATIONAUX	118
1° Aptitude à remplir les fonctions internationales.....	120
A) Conditions exigées.....	122
B) Procédés de sélection.....	128
2° Nationalité.....	135
3° Intervention de l'État d'origine du futur fonctionnaire.....	152

CHAPITRE IV

Les obligations des fonctionnaires internationaux

I. — LE FONCTIONNAIRE INTERNATIONAL DOIT ACCOMPLIR LES DEVOIRS DE SA CHARGE	157
II. — LES INCOMPATIBILITÉS	160
III. — LA LOYAUTÉ INTERNATIONALE.....	165
IV. — LES SANCTIONS DES OBLIGATIONS DES FONCTIONNAIRES INTER- NATIONAUX	177

CHAPITRE V

**Le traitement et les avantages
attachés à la fonction publique internationale**

I. — LE TRAITEMENT ET LES AVANTAGES PÉCUNIAIRES.....	182
II. — LES CONGÉS.....	208

CHAPITRE VI

Les fonctionnaires internationaux et la prévoyance

I. — ABSENCE DE SYSTÈME DE PRÉVOYANCE.....	216
II. — SYSTÈME DES INDEMNITÉS.....	216
III. — PROCÉDÉ DE L'ASSURANCE.....	219
IV. — PROCÉDÉ DE LA CAPITALISATION.....	221
V. — PROCÉDÉ DES PENSIONS DE RETRAITE	224
VI. — PROCÉDÉS MIXTES	230

CHAPITRE VII

La cessation des fonctions

I. — EXPIRATION DU TEMPS POUR LEQUEL LES FONCTIONS ONT ÉTÉ CONFÉRÉES.....	235
II. — INTERRUPTION UNILATÉRALE DES FONCTIONS.....	247
III. — LIMITE D'ÂGE	253

CHAPITRE VIII

Voies de recours ouvertes aux fonctionnaires internationaux

I. — RECOURS ADMINISTRATIF ET POLITIQUE.....	262
II. — RECOURS JURIDICTIONNEL	272
1 ^o Tribunal administratif de la S. D. N.....	273

TABLE DES MATIÈRES

335

2° Compétence de la Cour permanente de Justice internationale..	284
3° Le projet de Tribunal administratif de l'Institut international d'Agriculture	285

CHAPITRE IX

Les privilèges et immunités des fonctionnaires internationaux

I. — LE FONDEMENT DES IMMUNITÉS.....	292
II. — LES SOLUTIONS DE LA PRATIQUE.....	300
1° Les fonctionnaires internationaux bénéficiaires des privilèges et immunités diplomatiques.....	300
2° Etendue des prérogatives des fonctionnaires internationaux...	308
3° Situation du fonctionnaire international sur le territoire de l'État dont il est ressortissant.....	313
III. — L'AVENIR DES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES FONCTIONNAIRES INTER NATIONAUX	316
CONCLUSION	321
BIBLIOGRAPHIE	327

